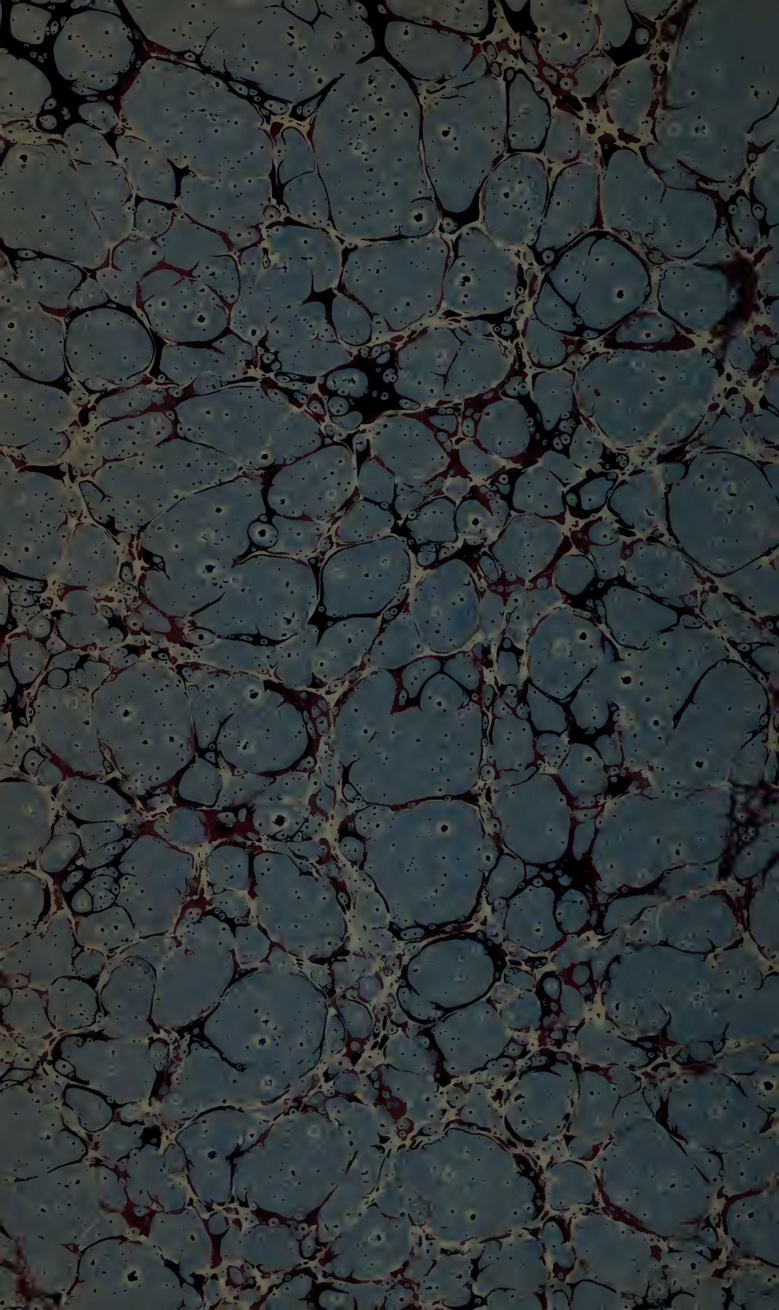
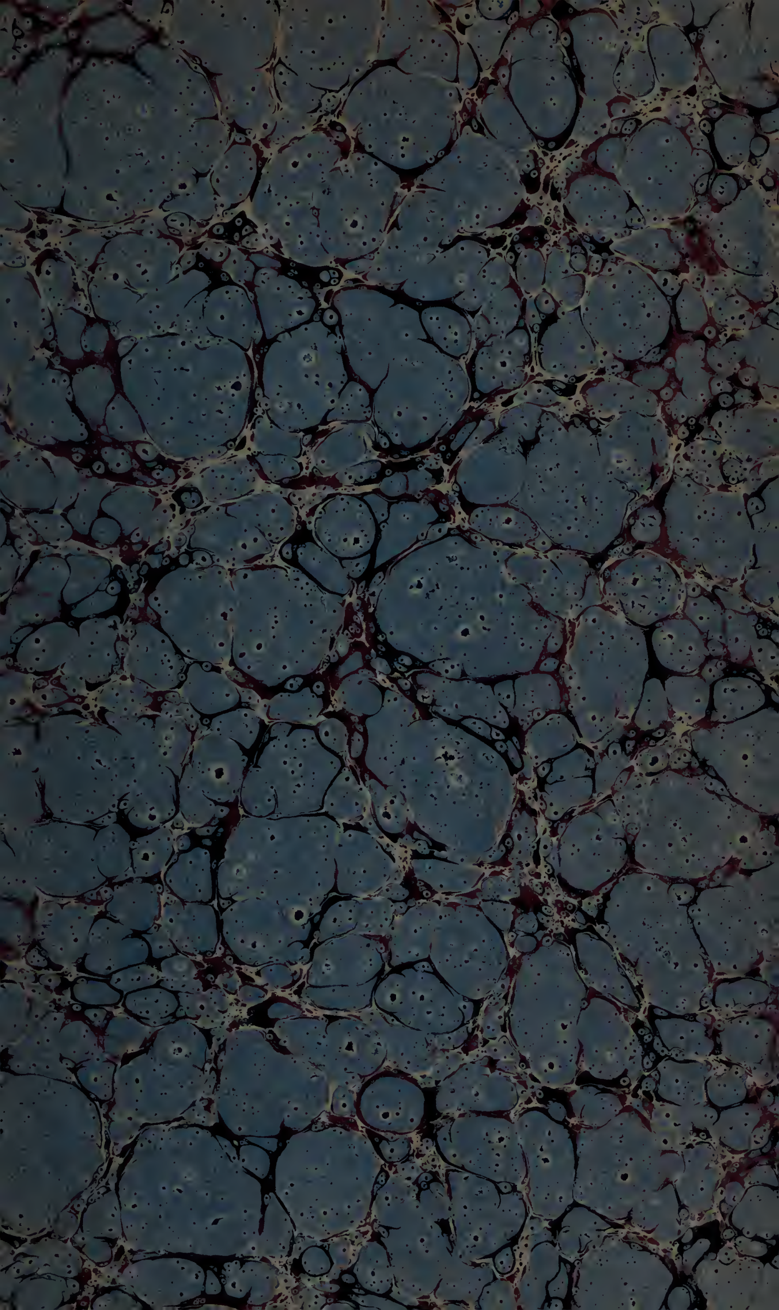






LES

# SOLUTIONS DÉMOCRATIQUES

DE

# LA QUESTION DES IMPOTS

6038-86. Corbeil. Typ. et stér. Crété.

LES

# SOLUTIONS DÉMOCRATIQUES

DE

# LA QUESTION DES IMPOTS

CONFÉRENCES

FAITES A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

PAR


M. LÉON SAY

MEMBRE DE L'INSTITUT, SÉNATEUR


TOME SECOND


PARIS

GUILLAUMIN ET C^ie^, ÉDITEURS

RUE RICHELIEU, 14

1886

# CINQUIÈME CONFÉRENCE

## (17 MARS 1886)

Transformation des impôts en France. — Système de l'Assemblée constituante. — Adresse aux Français. — Contribution personnelle et mobilière de 1791. — Taxes somptuaires. — Jurys d'équité. — Impôt de consommation sur les loyers. — Discussion de 1831. — Projets d'impôts sur le revenu de 1848 et 1849. — Assemblée nationale de 1871. — Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

J'ai à vous parler dans la conférence de ce jour du système financier français, des principes sur lesquels il a été fondé, des modifications qu'il a subies, des questions qu'il a soulevées à l'origine et de celles qu'il soulève encore aujourd'hui.

Le système financier français actuel date

de 1789 ; c'est l'Assemblée nationale qui l'a établi en modifiant les bases sur lesquelles l'ancien régime avait assis l'impôt ; c'est donc un système relativement moderne.

On retrouve cependant, dans les méthodes de perception et dans un grand nombre de détails administratifs, des règlements, des procédés et des habitudes de langage qui sont la reproduction pure et simple d'anciens règlements antérieurs à la Révolution française.

A la veille de la Révolution l'attention était très éveillée sur la nature de l'impôt, et l'école des économistes physiocrates avait habitué les esprits éclairés aux discussions de l'ordre économique. Cependant, on ne peut pas dire que la lutte entre les partisans des impôts directs et les partisans des impôts indirects eût encore pénétré dans les masses ni qu'elle ait passionné les repré-

sentants du tiers état à l'Assemblée nationale. Les physiocrates, partisans résolus de la liberté commerciale et de l'impôt territorial unique, étaient déjà considérés au moment où se sont ouverts les états généraux comme des doctrinaires peu pratiques dont on ne pouvait pas transformer les théories en lois positives, ce qui n'empêcha pas d'ailleurs Dupont de Nemours, qui était un des leurs, de jouer un rôle considérable dans toutes les grandes commissions d'impositions de l'Assemblée nationale.

Dupont de Nemours était un adversaire fanatique des impositions indirectes, mais il faisait rarement partager son indignation par les autres commissaires chargés avec lui de la réforme du système financier.

Il faut dire d'ailleurs, que les distinctions, faites alors ou faites depuis dans la législation française entre les impôts directs et les

impôts indirects n'ont aucun caractère scientifique.

En théorie les impôts directs sont ceux qui restent à la charge des contribuables qui les ont payés; et les impôts indirects sont ceux que les contribuables trouvent moyen de se faire rembourser par les personnes avec lesquelles ils ont des relations d'affaires.

Dans le système financier français on appelle impôts directs ceux qui sont recouvrés au moyen de rôles, et impôts indirects ceux qui sont perçus à l'occasion de certains actes accomplis par des assujettis dont le nom ne figure sur aucun rôle préalable.

L'impôt des patentes, par exemple, peut être considéré au point de vue théorique tantôt comme un impôt direct, tantôt comme un impôt indirect, et cependant comme il est perçu au moyen d'un rôle remis à l'a-

vance entre les mains d'un percepteur, il est classé dans le système français comme un impôt direct.

La patente est pourtant une dépense qui grève les frais généraux des marchands, et le montant en est réparti comme tous les autres frais généraux sur tous les produits qui sont mis en vente. Quand les affaires sont faciles et que le public consent à payer cher, les frais généraux y compris la patente sont portés tout entiers sur la facture. La patente joue alors le rôle d'un impôt indirect et le bénéfice du marchand n'en supporte rien.

Quand les affaires sont difficiles, le marchand diminue ses prix ; ne pouvant porter la totalité de ses frais généraux sur sa facture, il subit une diminution de bénéfice et se trouve obligé de garder la patente à sa charge. On peut donc dire que suivant les

circonstances la patente est un impôt direct sur les bénéfices du producteur ou du marchand, ou un impôt indirect remboursé au producteur ou au marchand par les consommateurs. A l'origine on a hésité à la classer parmi les impôts directs ; on l'a pendant un temps distinguée des impôts foncier, personnel et mobilier, et on l'a fait recouvrer par l'administration de l'enregistrement.

Les impôts indirects ne provoquaient donc pas en 1789 les mêmes discussions qu'aujourd'hui, et Dupont de Nemours, qui y était très opposé, en parle comme s'ils avaient une sorte de popularité ; il a l'air de s'excuser d'en être l'adversaire et semble reconnaître qu'ils jouissaient d'une certaine faveur. Ce que les représentants du tiers état condamnaient comme intolérable, c'étaient les moyens qu'on employait pour leur recouvrement.

Les aides, la gabelle du sel, étaient extrêmement impopulaires, d'abord parce que c'étaient des impositions très inégalement réparties entre les provinces et les individus, et ensuite parce qu'elles étaient recouvrées par des agents dont l'esprit de fiscalité et les procédés arbitraires avaient lassé la patience du peuple.

Dupont de Nemours, dans la séance du 29 octobre 1790, ne disait-il pas ce qui suit à l'Assemblée nationale : « Ce n'est pas une petite tâche que vous avez donnée à votre comité de l'imposition, et vous ne la lui avez pas donnée dans un moment favorable. Il est mal secondé. La nation et vous, êtes mal servis par l'état des lumières sur cette matière importante. Organes de l'opinion publique dans un temps orageux, nous sommes obligés d'en suivre l'impulsion et de léguer à nos enfants le

soin de l'éclairer. Elle veut des impositions indirectes; néanmoins elle veut la liberté, et toutes les formes de perception que les impôts indirects nécessitent lui semblent vexatoires et inadmissibles. »

C'étaient donc bien les méthodes de perception qui étaient odieuses. Quant aux principes, on n'en parlait pas, et l'économiste le plus hostile aux impositions indirectes était obligé d'écrire : « L'opinion publique les veut. »

Trois semaines plus tard, Clavière, faisant à l'Assemblée nationale un rapport sur l'impôt du tabac, attaquait très vivement la secte des économistes, c'est-à-dire les physiocrates, et il le faisait justement à cause de leur opinion sur les impôts indirects. Son discours est favorablement accueilli par l'Assemblée.

« Messieurs, dit-il, quoi qu'aient pu dire les économistes des impôts qu'ils appel-

lent *indirects*, on ne peut se refuser à l'évidence sur l'impôt du tabac. S'il est possible de le délivrer des horreurs qui l'ont rendu odieux jusqu'au moment de la Révolution, on en trouvera peu qui soient plus supportables, aucun qui s'éloigne autant de ces *reprises* toutes exagérées, toutes mal envisagées, dont on accuse l'impôt sur les consommations, *reprises* que les économistes condamnent, pour ne les remplacer que par des impôts également sur les consommations, mais qui, payés directement par le cultivateur, sont, à mon sens, de l'espèce non seulement la plus injuste, mais encore la plus contraire à la prospérité publique ; parce qu'en général l'avance en est faite par la classe de citoyens la moins en état de la faire ; par celle qui retire la moindre part dans le bénéfice social que ces avances doivent

procurer ; par celle enfin qui peut le moins se rembourser équitablement par les *reprises.* »

Et puisque j'ai cité les noms de Dupont de Nemours et de Clavière, peut-être me permettrez-vous de faire un rapprochement intéressant. Clavière appartenait à la haute industrie, à la banque. Il avait été directeur de grandes compagnies d'assurances et autres, et comptait au nombre de ses commis ou de ses secrétaires un jeune homme dont le nom devait prendre plus tard une grande notoriété. Ce jeune homme s'appelait J.-B. Say. Peut-être est-il permis de voir dans la lutte qui s'engageait en 1790 entre Dupont de Nemours et Clavière le commencement d'une querelle qui a duré très longtemps entre Dupont de Nemours et J.-B. Say. Dupont de Nemours en voulait à J.-B. Say d'avoir une certaine tendresse pour

les droits-réunis. On a bien souvent cité une lettre adressée à Jean-Baptiste Say en 1815 dans laquelle Dupont de Nemours reprochait au fondateur de la nouvelle école économique française de parler avec trop peu de respect des physiocrates qui avaient été les créateurs de l'économie politique; il développait dans la suite de cette lettre ses idées sur les impositions indirectes.

« Quant aux octrois, écrivait Dupont de Nemours, ou droits d'entrée dans les villes, je vous dirai une anecdote : les vieillards aiment à raconter.

« Ces droits entraient pour 40 millions dans les revenus de l'ancien gouvernement, qui les avait étendus jusqu'aux bourgs et aux gros villages, d'après votre principe de confondre l'impôt avec la jouissance ou la consommation. Le comité des contributions ne voulait pas

renoncer à une branche de finances que l'on regardait comme si *productive.* Je m'étais fortement opposé à la proposition. L'Assemblée constituante avait cru tout arranger en décrétant : 1° qu'il y aurait des droits d'entrée dans toutes les villes closes; 2° que Dupont de Nemours en rédigerait le projet, puisque, y trouvant beaucoup de difficultés, il mettrait plus de soin qu'un autre à les lever.

« Il était dans mon caractère de refuser net cette mission; mais je songeai qu'à mon refus quelque échappé de la régie générale saisirait cette occasion d'accabler sans mesure le commerce, et de passer pour un grand financier, parce que son travail *produirait beaucoup.* Je me mis donc à l'ouvrage. Je fis entrer dans mon plan tout ce que je pus y mettre de précautions pour qu'il fût moins vexatoire,

et le jour où il fallait présenter mon rapport à la tribune, j'y improvisai une préface où j'exposai avec bonheur l'injustice d'imposer sur des marchandises de même nature, dont la qualité plus ou moins précieuse ne pouvait être distinguée, des taxes qui seraient légères sur la consommation du riche (laquelle est toujours dans les meilleures qualités), pesantes sur celle du pauvre, qui ne pouvait atteindre qu'aux qualités inférieures. J'ajoutai que l'opération serait désagréable à nos commettants d'un bout de la France à l'autre; que partout on avait brisé les barrières des villes, et je finis en déplorant mon sort d'avoir été forcé, par le décret impérieux de l'Assemblée, de prodiguer *mon temps et mes efforts contre mon opinion formelle et déclarée, pour une opération contraire à mes principes, à mes lumièrss, à mon devoir,*

*au vôtre, Messieurs*... Mes derniers mots furent : « *Je vous ai donné plus que ma vie !* »

Dupont de Nemours était donc très opposé au maintien du système des impôts indirects dans le nouveau système financier, tandis que l'Assemblée nationale, sans s'arrêter aux distinctions théoriques des physiocrates, voulait simplement réformer ou abroger les impôts dont la perception était vexatoire, c'est-à-dire les taxes personnelles et arbitraires pour le recouvrement desquelles les agents du fisc pénétraient dans les domiciles, violaient le secret des familles et se rendaient absolument odieux aux populations.

L'Assemblée nationale eut la pensée de créer deux grands impôts qui fussent réels ou tout au moins établis sur les choses : un impôt foncier et un impôt sur la fortune

mobilière. L'impôt foncier était un impôt réel destiné à prendre la place de tous les impôts directs qui pesaient sur la terre et sur tous les propriétaires fonciers, c'est-à-dire destiné à prendre la place des tailles et des vingtièmes. On sait que l'impôt des vingtièmes était tout simplement un impôt sur les revenus qui avait succédé au fameux impôt du dixième, dont je vous ai parlé dans une précédente conférence et qui avait été attaqué avec tant de violence par Saint-Simon.

Saint-Simon, parlant du comité chargé de préparer ce que nous appellerions aujourd'hui le projet de loi sur l'impôt des dixièmes, l'avait appelé « un bureau d'anthropophages ». Les vingtièmes avaient été à l'origine assez bien accueillis par une partie de la population, parce qu'ils étaient recouvrés sur les privilégiés et sur les

exempts en même temps que sur tous les autres citoyens. Mais l'arbitraire avec lequel on les avait assis, les abonnements que certains contribuables avaient obtenus par faveur, avaient fait disparaître le caractère d'égalité de l'impôt; les populations n'avaient plus vu que ce qui en était resté, c'est-à-dire les procédés inquisitoriaux et les recherches vexatoires.

Dupont de Nemours avait été chargé par l'Assemblée nationale de la rédaction d'un rapport ou d'un exposé des motifs, qui a pris le nom d'Adresse aux Français sur le payement des contributions; c'est le document le plus important à consulter quand on veut se rendre compte de la révolution financière faite par l'Assemblée nationale dans notre système financier. L'Adresse aux Français a été lue et adoptée par l'Assemblée dans la séance du 24 juin 1791.

Voici comment Dupont de Nemours parlait des vingtièmes : « Les vingtièmes, dit-il, qui étaient la moins imparfaite et la moins vexatoire des anciennes impositions, puisqu'elle présentait une borne qui ne pouvait pas être excédée, étaient encore très inégalement répartis... quelques pays, quelques villes, quelques corporations et même quelques particuliers puissants avaient obtenu des abonnements, tout à fait disproportionnés avec leur revenu et avec la charge que supportaient les autres citoyens. . . . . . . . . . . .

« Personne ne se trouvait offensé de ce qu'un autre échappait en tout ou en partie à l'imposition ; chacun avait la tentation et la facilité de cacher sa fortune et de tromper le percepteur. Les riches surtout y parvenaient.

« Ils avaient effrayé les contrôleurs et les

directeurs, et il en résultait que les pauvres sans protection, acquittaient les vingtièmes avec exactitude, mais qu'aucun noble, qu'aucun magistrat, qu'aucun officier public, même qu'aucun riche que l'on pût supposer en liaison avec quelques magistrats, ne payait plus de moitié ou des deux tiers de ce qu'il aurait dû.

« Tels étaient les inconvénients de nos moins mauvaises impositions. L'Assemblée nationale a dû les bannir de celles qu'elle y substitue. Elle a cru que le système de finance d'une nation telle que la nôtre devait avoir trois grands caractères : l'équité, l'égalité, l'uniformité. »

Ainsi l'impôt sur le revenu des terres accompagné d'un impôt général sur le revenu foncier comme sur le revenu mobilier n'avait pas eu sous l'ancien régime la faveur de la nation, et l'Assemblée nationale

voulait le remplacer par un impôt foncier réel à recouvrer comme impôt de répartition.

On a discuté souvent la question de savoir si l'Assemblée nationale avait voulu faire de l'impôt foncier un impôt de répartition ou un impôt de quotité. Il ne me semble pourtant pas qu'il puisse y avoir de doute; c'est bien l'impôt de répartition qu'on a voulu établir, mais comme la répartition était difficile à faire, on a pris des précautions, comme par exemple de parler du rapport nécessaire à établir entre l'impôt et le revenu, ce qui paraissait transformer dans une certaine mesure l'impôt de répartition en impôt de quotité.

On avait beaucoup hésité sur la somme totale qui pouvait être demandée au pays; on avait cru qu'il était équitable de prendre pour base la force contributive de la France. On avait, dans le but de la rechercher, fait le relevé des contributions de tous genres qui

étaient payées sous l'ancien régime par les contribuables de toutes catégories, et on avait supposé que la charge n'en paraissait si lourde que parce qu'elle était mal répartie. C'est une opinion à laquelle on se laisse quelquefois trop facilement aller que de croire que tout le mal provient d'une mauvaise répartition; c'est pour les financiers une manière commode d'envisager les finances, parce que la conclusion qu'on en tire, c'est qu'il n'y a lieu de se priver d'aucune ressource et que le problème consiste à faire payer par d'autres la totalité de ce qui était payé auparavant par ceux qu'on dégrève. On était donc arrivé à cette hypothèse que les forces contributives de la France s'élevaient à trois cents millions de francs dont la contribution foncière devait fournir les quatre cinquièmes.

Une commission composée d'hommes

très éminents avait fait les calculs; Lavoisier en faisait partie; et le travail qu'elle a produit était extrêmement remarquable. La répartition entre les départements avait été l'objet de calculs non moins compliqués et dont la vérification avait paru si difficile à l'Assemblée nationale qu'on était convenu de ne pas la discuter; aussi fut-elle adoptée par acclamation sans qu'on en mît aux voix les divers articles. Les pays d'élection se prétendaient lésés par rapport aux pays d'état; pour corriger ce qu'il pouvait y avoir d'imparfait dans les calculs, on avait inséré dans la loi un article qui donnait aux propriétaires le droit de se faire décharger de toute la partie de l'impôt qui aurait dépassé le sixième du revenu de sa terre. La quotité ainsi introduite dans la loi n'avait pas d'autre but que de corriger les erreurs d'une répartition défectueuse.

Il y a toujours dans l'établissement de l'impôt foncier, deux opérations distinctes, l'une consistant dans l'évaluation des revenus, et l'autre dans la description de la terre dont le revenu a été évalué. Nous avons vu à Florence, que l'estimation du revenu n'a pu être faite avec précision qu'après la constitution de la table de possession, c'est-à-dire après qu'on a eu fait la description des propriétés; ce n'est que par le cadastre que la loi de 1790 pouvait produire tout son effet. Pendant la période révolutionnaire les rôles furent très imparfaitement dressés, et les contributions furent très irrégulièrement recouvrées. On fut obligé de faire des remises fréquentes et même de faire payer l'impôt en nature, parce qu'il n'y avait pas d'argent dans les fermes.

Ramel, dans un rapport au Conseil des Cinq-Cents, évalue à 13 milliards 355 mil-

lions de francs l'arriéré de la contribution foncière au commencement de l'an IV, dont 13 milliards en denrées et le reste en argent. Mais il faut dire que les vices de la première répartition et les défauts de la loi de 1790 ne sont entrés que pour peu de chose dans les irrégularités du recouvrement. La dépréciation du papier-monnaie amenait des perturbations bien autrement grandes que les erreurs du législateur dans l'assiette et le mode de recouvrement. Ce n'est que sous le consulat que l'impôt foncier a pris la forme définitive qu'il a conservée jusqu'à nos jours.

Le cadastre a été entrepris et résolument poursuivi de 1807 à 1845. La surface de la France a été divisée en 120 millions de parcelles, et le revenu de chacune de ces parcelles a été évalué pour servir de base à la répartition de l'impôt. L'impôt foncier est

ainsi devenu un impôt sur une source de produits. La source de produits imposée est la parcelle de terre.

Quand l'Assemblée nationale eut établi l'impôt foncier, elle jugea que pour atteindre le total des impôts auquels on avait évalué les forces contributives de la France, il fallait s'adresser au revenu des capitaux mobiliers. L'opinion publique le demandait, tout en condamnant la taille arbitraire à cause des procédés inquisitoriaux dont elle était accompagnée. On chercha quelle était la proportion du revenu qu'il était désirable d'atteindre, et en raison de ce que le revenu des capitaux passait d'une part pour plus précaire et d'autre part pour plus facile à cacher que le revenu foncier, on convint de ne le frapper que dans une proportion très faible.

« Toutes les raisons qui viennent de vous

être exposées, dit l'Adresse aux Français, et qui ont déterminé l'Assemblée nationale, ne permettaient donc pas d'élever la contribution sur les facultés mobilières au-dessus du dix-huitième; mais, comme par les mêmes raisons et dans le doute il vaut mieux imposer moins que d'imposer trop, l'Assemblée nationale a décrété que l'on commencerait par n'imposer que le vingtième. »

Tout compte fait, la contribution mobilière fut fixée à 60 millions de francs à répartir entre les départements.

La loi sur la contribution mobilière porte la date du 18 février 1791; elle se compose de trois taxes. La première était équivalente à trois journées de travail, et devait porter uniformément sur tous les citoyens actifs; la seconde était une taxe progressive sur les domestiques et sur les chevaux.

« On a regardé cette taxe, dit Dupont de Nemours, comme un surcroît de contributions qui ne serait pas regretté par la richesse, et qui tendrait d'autant au soulagement de la pauvreté. »

Enfin la troisième taxe qui complétait la contribution mobilière était un impôt de 5 p. 100 sur le revenu des capitaux, revenu présumé en raison de la valeur des loyers.

Je vous ai parlé dans une précédente conférence du tableau joint à cette loi pour déduire le revenu imposable de la connaissance qu'on avait du loyer, et je vous ai dit que le tarif progressif sur les loyers avait eu pour objet d'établir un impôt proportionnel sur les revenus.

Cette méthode était empruntée d'ailleurs à un procédé de répartition de l'ancienne capitation.

« L'Assemblée nationale savait, lit-on

dans l'instruction du 13 janvier 1791, que dans plusieurs villes, des administrateurs éclairés avaient réparti l'ancienne capitation à raison des loyers, et avaient trouvé ce moyen plus propre que tout autre à prévenir les inégalités et les injustices. »

L'impôt sur le revenu mobilier était ainsi transformé en un impôt sur les dépenses et sur les signes extérieurs de la richesse, c'est-à-dire sur le nombre des domestiques, le nombre des chevaux et la valeur de l'habitation.

Mais comme ces signes extérieurs pouvaient être l'indice d'un revenu foncier aussi bien que d'un revenu mobilier, et comme on voulait atteindre seulement le revenu mobilier, on prescrivit dans la loi de déduire l'impôt sur les loyers du montant de la cote foncière.

Le système de l'Assemblée nationale était

séduisant; mais pour être praticable il devait prendre dans toutes les circonstances la présomption résultant du taux du loyer comme la base unique de l'imposition. On fit cependant une exception pour les fonctionnaires publics et on voulut les imposer au vrai, au lieu de les imposer par présomption.

« Tous ceux qui jouiront de salaires, pensions ou autres traitements publics à quelque titre que ce soit, si leur loyer d'habitation ne présente pas une évaluation de faculté mobilière aussi considérable que ce traitement, seront cotisés, dit la loi, sur leur traitement public dans la proportion déterminée. »

On soutenait, pour justifier cette disposition, que la vérité reconnue devait l'emporter sur la présomption. On avait pourtant, quelques mois auparavant, pris à

propos des rentiers une décision contraire.

On aurait dû les taxer comme des fonctionnaires publics, et comme on pouvait déterminer au vrai le montant de leurs rentes, on pouvait soutenir à leur sujet comme au sujet des fonctionnaires, que la vérité reconnue devait l'emporter sur la présomption. Barnave, dans la séance du 4 décembre 1790, répondit à une proposition d'imposer la rente, que son avis était d'imposer les rentiers, mais non d'imposer les rentes. Et comme il s'était élevé des murmures parce qu'on ne comprenait pas, à cause de la subtilité apparente de cette distinction, il ajouta :

« Telle est mon opinion, ce n'est point une illusion, ce n'est point un jeu de mots, il y a une différence réelle entre les principes et les conséquences qui en résultent. . . . . . . . . . . . . . .

« Le créancier national est citoyen français; sous ce titre il doit un impôt proportionné à la totalité de sa jouissance; mais la rente ne doit pas payer comme rente, elle doit entrer dans la combinaison de l'imposition personnelle des jouissances de celui qui en est le propriétaire. Sortez de ces principes, vous manquez à vos engagements. . . . . . . . . .

« Je le dis hautement, honte et désastre pour l'Assemblée nationale si elle adoptait de pareilles dispositions : les ennemis de la Révolution l'attendent. »

L'opinion de Barnave prévalut, la rente ne fut point imposée ; les rentiers ne furent point assimilés aux fonctionnaires publics; on considéra que leurs rentes les portaient à se loger plus chèrement, et ce fut sur leur revenu présumé d'après le montant de leur loyer, qu'ils furent assujettis comme les

autres citoyens à la contribution mobilière.

Pour achever l'histoire de la loi du 18 février 1791, il faut ajouter qu'une taxe supplémentaire fut superposée à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier. Voici comment Dupont de Nemours justifie cette superposition de taxe dans l'Adresse aux Français :

« Si le principal de la contribution n'était pas encore complété, on aurait recours, pour opérer le complément, à la ressource éventuelle, qui est la cote d'habitation, également imposée dans ce cas sur les propriétaires de biens fonds et sur ceux de capitaux mobiliers. En effet la principale charge sociale ayant été égalisée autant qu'elle pouvait l'être entre ces deux espèces de propriétaires par la contribution foncière sur ceux qui ont des terres ou des maisons, et par la cote à raison des facultés mobilières sur ceux qui n'ont

que des capitaux mobiliers, il est juste que tout surcroît de taxe nécessaire pour assurer le service public porte également et dans les mêmes proportions sur les uns et sur les autres. »

Pour compléter le système de l'impôt sur les signes extérieurs de la richesse, l'Assemblée nationale remplaça par la contribution des patentes les jurandes, les maîtrises, les vingtièmes d'industrie, et la portion de taille personnelle qu'on faisait payer aux artisans et aux marchands de plus qu'aux autres citoyens. Dupont de Nemours espérait que les droits d'entrée dans les villes seraient abolis avec les autres droits que je viens d'énumérer, et qu'une partie de la contribution des patentes en tiendrait lieu. Mais son espoir a été déçu et les droits d'entrée furent conservés.

L'impôt des patentes était établi sur le

prix du loyer industriel, parce qu'on pensait que l'étendue, la beauté et le prix du logement manifestaient l'importance des capitaux engagés dans une entreprise et des profits qu'on en retirait.

Les illusions étaient grandes, et l'Assemblée croyait avoir établi de nouvelles contributions dont les règles avaient une simplicité digne d'éloges et dans lesquelles on voyait à chaque article, pour me servir des expressions du rédacteur de l'Adresse aux Français, « un profond sentiment d'équité, d'égalité, d'amour pour la liberté de tous et de chacun. » On disait, pour caractériser le nouveau système financier, que « les conventions amiables d'une société véritablement fraternelle succédaient aux exactions du despotisme ».

Il ne s'écoula pas quatre années avant que toutes les prévisions de Dupont de Ne-

mours ne fussent absolument déjouées. Dans un rapport fait par Ramel le 19 floréal an II à la Convention, la loi du 18 février 1791 est condamnée dans les termes les plus formels et les plus violents.

« Le comité, dit-il, vous présentera successivement ses vues de réforme sur toutes les parties des finances ; je viens aujourd'hui vous soumettre son travail sur les contributions directes. »

La contribution des patentes n'était pas à cette époque classée parmi les contributions directes, et le recouvrement en était, comme je l'ai dit, confié à l'administration de l'enregistrement.

« On avait rangé, continue Ramel, sous cette dénomination la contribution mobilière et la contribution foncière. Le procès de la première est jugé ; sa complication, son injustice dans ses résultats,

les réclamations qui se sont fait entendre de toutes parts, les vexations du pauvre et des fonctionnaires publics, l'établissement du Grand-Livre de la dette publique, le nouveau travail préparé sur le droit d'enregistrement, l'ont fait condamner dans un pays où la loi seule doit faire autorité. Vous ne voudrez pas que l'arbitraire puisse lui être substitué ; personne n'osera donc la reproduire. »

Un des vices de la loi du 18 février 1791 que Ramel avait fait ressortir était l'inégalité de l'assiette de l'impôt, portant tantôt sur le revenu vrai des uns, comme pour les fonctionnaires, et tantôt sur le revenu présumé des autres quand le loyer formait la seule base de leur imposition.

Lors de l'établissement du Grand-Livre on avait fait en outre, comme le remarque Ramel, une nouvelle exception aux prin-

cipes du revenu présumé, car on avait taxé directement les rentiers au vrai par une retenue sur leurs coupons.

Voici d'ailleurs ce qu'on peut lire dans un autre rapport de Ramel à la Convention à la date du 9 frimaire an III :

« La contribution mobilière, dit-il, est tombée sous ses propres ruines; ses vices, l'arbitraire auquel elle prête, l'inégalité qui se trouve dans sa répartition, l'ont fait condamner. La retenue sur la dette publique, la crise par laquelle la Révolution a passé, la modicité des traitements des salariés publics, ne vous permettent plus de la compter au nombre des recouvrements. Le comité vous propose de la supprimer en entier pour 1794.

« Les fonctionnaires publics ont été les principales victimes de la répartition de de la contribution mobilière. La publi-

cité de leur traitement en était l'occasion. Une commune de 1.000 âmes de population avait à imposer 3.000 livres; elle n'estimait son plus fort loyer qu'à 12 ou 20 francs; cette manœuvre ne faisait supposer que 40 livres de rentes à un citoyen qui en avait plus de 4.000. Le salarié public était toujours compté pour son traitement connu; cet état de choses faisait que les cotes fixes ou variables absorbaient le traitement presque en entier.

« Quelques ci-devant ministres du culte ont été taxés à 900 livres sur 1.200; quelques juges de paix ont payé 450 livres sur 600 : cette injustice ne peut être plus longtemps tolérée. »

Il faut dire que la crise par laquelle la Révolution passait, pour parler comme Ramel, avait détruit tout plan financier et tout système régulier. La dépréciation du papier

monnaie était un mal bien autrement grand que l'impôt sur la rente, et les impôts progressifs eux-mêmes n'ajoutaient pas grand' chose à la ruine des contribuables. Barrère en effet avait fait accepter le principe de l'impôt progressif par la Convention dans la séance du 17 mars 1793.

« Il est deux autres mesures à prendre, avait-il dit, remarquez que je ne cherche ici qu'à rallier et la Convention nationale et, autour d'elle, la confiance de la nation ; car tous nos efforts doivent tendre à faire un faisceau de forces contre nos ennemis. L'impôt progressif que je fais profession de regarder comme une institution infiniment juste, quoique quelques personnes l'aient cru impossible, a été travaillé au Comité ; plusieurs hommes sages s'en sont occupés. »

A la suite de ce discours le principe de

l'impôt progressif fut décrété, mais l'application ne s'ensuivit pas.

Quelques mois plus tard le conseil général de la commune de Paris décrétait sur les riches un impôt, dont la formule ne manque pas d'originalité :

« Les autorités constituées lèveront dans chaque commune sur les riches une taxe révolutionnaire proportionnée à leur fortune et à *leur incivisme.* »

La loi du 18 février 1791 fut remplacée par une taxe personnelle accompagnée de taxes somptuaires, et le recouvrement en fut fait alternativement par la méthode de la répartition et par celle de la quotité. La taxe personnelle était de 5 francs, et les taxes somptuaires frappaient les cheminées, les domestiques, les chevaux et les voitures suspendues. On appliquait le principe décrété par la Convention dans sa séance du

17 mars 1793 dans les conditions suivantes : « Pour atteindre à une proportion plus exacte dans la répartition des charges que chaque citoyen doit supporter en raison de ses facultés, il sera établi un impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières. » La rigueur des taxes somptuaires devint bientôt intolérable sans que le Trésor public en fût devenu plus riche.

« La richesse, dit M. de Chabrol dans son rapport au roi du 15 mars 1830, fut forcée de prendre les attributs de la misère et de subir le joug de cette ruineuse égalité qui était devenue l'idole du jour. La violence de ce tarif ne permit pas de le supporter plus de deux ans, et dès le commencement de 1797 on le modifia par la création d'un jury d'équité, institué dans chaque commune pour

répartir entre les particuliers une contribution personnelle mobilière et somptuaire dont le contingent général avait été ramené à 60 millions. »

La loi du 14 germinal an V était fondée sur un système absolument contraire à celui de l'Assemblée nationale. On abandonnait l'assiette sur les signes extérieurs de la richesse, sur le revenu présumé, pour atteindre le revenu vrai par une évaluation directe. C'était un retour à la taille personnelle et aux vingtièmes avec tous les inconvénients d'un recouvrement arbitraire.

Les jurys d'équité devinrent très vite des assemblées fort peu équitables, et quoiqu'ils aient vécu pendant peu d'années, ils ont laissé cependant dans nos populations des souvenirs encore vivaces dans les premières années de la révolution de 1830.

« Nous ne reverrons plus, disait M. Mestadier à la Chambre des députés le 20 janvier 1831, ces prétendus jurys d'équité appréciant sur la commune renommée les richesses mobilières de leurs voisins, et distribuant les charges publiques de manière à n'en garder qu'une très petite part pour eux et pour leurs amis. »

Dès les premiers mois de l'établissement de la nouvelle contribution mobilière, on fut obligé de reconnaître qu'elle était impraticable. Aubert en fit l'aveu dans des termes très modérés au nom de la commission des finances dans un rapport au conseil des Cinq-Cents sur les décharges et réductions à accorder sur les contributions directes des années V et VI.

« La loi du 14 thermidor an V a changé absolument le mode d'assiette et de

répartition de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire. Sans en faire la critique, je me contenterai de vous observer que l'expérience fait justement désirer de ne pas voir cette contribution se reproduire sous la même forme : j'en appelle au témoignage de tous ceux de nos collègues qui ont pris quelque part à l'exécution de cette loi. Aucune de ses dispositions n'indique dans quelle proportion pourra être répartie la contribution mobilière, aussi l'a-t-elle été avec une inégalité inévitable, et avec une surcharge monstrueuse pour beaucoup de contribuables. »

Les changements incessamment apportés aux bases de la contribution mobilière et aux méthodes de recouvrement ramenaient les esprits à considérer les avantages des impositions indirectes, et Delarue,

dans un rapport au conseil des Cinq-Cents en date du 13 nivôse an V, s'exprimait comme il suit :

« Il ne faut cependant pas conclure de ces observations, dit-il en parlant de la contribution mobilière, que votre commission ait changé d'opinion sur ce genre de contribution ; elle reste toujours persuadée que c'est un de ceux qui entraînent le plus d'incertitude et d'arbitraire dans leur répartition, le plus de lenteur et de difficultés dans leur perception. Mais n'ayant point à examiner cette question, ni à démontrer les avantages que les impôts indirects peuvent avoir sur celui-ci, elle a dû se borner à chercher les moyens de modifier le plus possible les inconvénients inhérents à sa nature. »

En 1798, les jurys d'équité furent sup-

primés, et la contribution fut divisée en deux parties, une contribution personnelle uniformément fixée à raison de trois journées de travail, et une contribution mobilière établie à raison des loyers d'habitation.

La contribution mobilière devint ainsi un simple impôt sur le loyer, c'est-à-dire un impôt sur une dépense, une taxe de consommation sur l'habitation, tout à fait analogue aux autres impôts de consommation comme ceux qui pèsent sur le vin, le sucre ou le café. On abandonna absolument l'idée d'imposer proportionnellement le revenu mobilier, et dès lors on supprima la table de comparaison entre le revenu du contribuable et le taux de son loyer. Cependant, pendant longtemps encore, malgré les nombreuses circulaires ministérielles, les répartiteurs continuèrent à asseoir la taxe mobilière non pas sur la

valeur du loyer, mais sur la fortune présumée du contribuable.

M. Ernouf a cité dans un discours qu'il a prononcé, à la Chambre des députés le 18 janvier 1831, le cas d'un M. de Pérochelle qui était riche, mais qui vivait fort retiré dans une modeste maison avec un seul domestique : « Il était imposé à 240 francs de mobilier, c'était un peu fort; il se plaignit sans succès; l'année suivante il fut taxé à 400 francs; nouvelle plainte qui ne fut pas plus écoutée que la première. L'année suivante il fut taxé à 600 francs qu'il a payés, je crois, jusqu'à sa mort. On disait pour, je ne veux pas me servir du mot justifier, mais pour colorer une pareille action, que M. de Pérochelle ne tenait point un état de maison digne de sa fortune. »

En 1829, le ministre des finances fut

obligé de faire des efforts pour empêcher les répartiteurs d'établir la contribution mobilière sur le revenu présumé. Le 15 avril 1829, le ministère prescrivait l'exécution littérale de l'article 21 de la loi du 3 nivôse an VII, qui veut que la contribution mobilière soit répartie au centime le franc de la valeur locative des habitations. Les agents des contributions directes reçurent l'ordre de corriger l'attribution des répartiteurs et de substituer les valeurs locatives aux évaluations qu'ils avaient faites. Cette intervention de l'administration provoqua les plaintes les plus vives dans un très grand nombre de communes. Les maires et les répartiteurs menacèrent de leurs démissions en protestant contre une innovation qui les dépouillait, disaient-ils, du droit de répartir l'impôt entre les contribuables. Le ministre des finances ne céda pas, et il

prescrivit aux préfets de faire au besoin disparaître d'office les bases d'imposition qui auraient été adoptées par les répartiteurs et de les remplacer par les valeurs locatives établies dans les matrices cadastrales. En 1831, M. Thiers fit une tentative pour transformer en impôt de quotité la contribution personnelle et mobilière, qui était alors et est encore aujourd'hui un impôt de répartition. Les Chambres consentirent à en faire l'expérience, mais seulement en ce qui concernait la contribution personnelle ; cette expérience d'ailleurs ne réussit pas et on fut obligé de revenir au bout d'un an au système de la répartition. Quant à la contribution mobilière, elle resta ce qu'elle était auparavant, c'est-à-dire un impôt sur la dépense des loyers, impôt qui n'avait de rapport ni avec le revenu vrai ni avec le revenu présumé des contri-

buables. On peut dire cependant que les Chambres, étant toujours maîtresses de fixer le contingent des départements, peuvent, tout en maintenant le même total à répartir, élever ou abaisser le contingent de chaque département en raison du rapport qu'on peut supposer exister dans ces départements, entre les valeurs locatives et le revenu général des contribuables. Il est certain que si on voulait achever de donner à la contribution mobilière le caractère d'un impôt de consommation sur les loyers, il faudrait la transformer en impôt de quotité. On a fait d'ailleurs, en 1844, une modification à la contribution mobilière qui a pour objet de tendre à une péréquation et à fixer dans tous les départements un rapport identique entre la cote et le taux du loyer. On sait qu'en 1836 le contingent de l'impôt foncier, qui jusqu'alors

était invariable, est devenu, dans une faible mesure d'ailleurs, mobile par la création d'un contingent supplémentaire en raison de la construction des maisons nouvelles. Ce contingent devait être diminué par contre de la quantité représentant l'impôt des maisons anciennes démolies. Mais cette mobilité du contingent foncier n'avait pas pour objet de rétablir dans une mesure quelconque l'égalité de répartition entre les départements, ce n'était pas un mode de péréquation. Quand une maison nouvelle est construite (car le système de 1836 est toujours en vigueur), on la cotise dans les mêmes conditions que les maisons semblables environnantes. Si dans la commune où la maison nouvelle est construite, l'impôt foncier représente 3 p. 100 du revenu des maisons, le contingent général du département ne s'accroîtra que du montant de

3 p. 100, du revenu de la maison nouvelle. Si l'impôt est de 6 p. 100 sur les maisons anciennes, le contingent sera accru de 6 p. 100 du produit de la maison nouvelle.

En 1844, on a appliqué le système de la mobilité des contingents à la contribution mobilière, mais on l'a fait dans un esprit de péréquation, et par conséquent pour donner un commencement de satisfaction aux partisàns des impôts de quotité.

On a décidé que les contingents de la contribution mobilière seraient augmentés de 5 p. 100 du revenu des maisons nouvelles, et diminués de 5 p. 100 du revenu des maisons démolies; de sorte que les départements imposés à moins de 5 p. 100 devaient voir leur contingent monter peu à peu, et les départements imposés à plus de 5 p. 100 devaient voir leur contingent diminuer peu à peu. C'était une péréquation

lente, qui, à l'imitation de certaines courbes, devait se rapprocher sans cesse du 5 p. 100 sans jamais l'atteindre; la péréquation en effet ne pouvait être absolue que le jour où toutes les maisons anciennes auraient été démolies pour être remplacées par des maisons nouvelles.

Le premier système de l'Assemblée constituante est donc resté sensiblement le même qu'à l'origine; l'impôt foncier est toujours un impôt réel, mais il est devenu un impôt réel sur une source de produits, c'est-à-dire sur la parcelle de terre figurant au cadastre et numérotée comme un métier avec lequel on fait une étoffe. La contribution mobilière est restée un impôt sur un signe extérieur de la richesse, c'est-à-dire sur l'habitation. Seulement après des tentatives répétées dont aucune n'a été couronnée de succès, on a renoncé à établir un rapport exact

entre l'habitation et la fortune. On n'avait trouvé aucun autre moyen que l'arbitraire pour établir ce rapport. L'impôt des patentes est également resté un impôt sur les signes extérieurs de la richesse industrielle. La patente a été calculée sur la valeur locative des lieux occupés par les industriels et les commerçants, qui ont été divisés en classes. La proportion entre la patente et la valeur locative n'est pas la même dans toutes les localités; enfin le nombre des ouvriers, des employés et des commis constitue des éléments de calculs servant à asseoir une patente supplémentaire. On n'a pas eu la prétention d'établir un impôt proportionnel aux bénéfices, mais quelque chose comme une capitation graduée en raison des bénéfices probables.

En 1848, le gouvernement provisoire tenta de modifier notre système d'impôt et

dès le 8 mai M. Garnier-Pagès s'expliqua en ces termes devant l'Assemblée nationale :

« De tous les impôts, le plus juste, le plus efficace, dit-il, celui que je m'attacherai de toutes les forces d'une conviction invétérée à faire prévaloir devant vous, c'est l'impôt progressif sur le revenu. Vous aurez, citoyens, devant la postérité, la gloire éternelle de l'avoir établi définitivement dans la France républicaine et démocratique. »

Le 4 août, M. Goudchaux, ministre des finances, déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à l'établissement d'un impôt sur le revenu mobilier. Le comité des finances en fut saisi, et M. Thiers fut nommé rapporteur. Aucun argument nouveau économique ne fut apporté dans les discusions et il est peu probable que les membres de l'Assemblée eussent été à cette époque touchés par des

arguments scientifiques. La question était purement politique. Le 7 mai, Barbès était monté à la tribune et avait demandé qu'on imposât 1 milliard sur les riches ; quelques jours plus tard, Proudhon demandait qu'on imposât un sacrifice de 1,500 millions de francs aux propriétaires et aux capitalistes au profit de leurs fermiers, de leurs locataires et de leurs débiteurs ; ces 1,500 millions représentaient, suivant lui, en capital, le tiers des fermages, loyers et intérêts. Il demandait en outre qu'on imposât un autre sacrifice également de 1,500 millions, aux rentiers au profit de l'État. Le 31 juillet 1848, il précisait les chiffres en les réduisant et se contentait de 779 millions au profit de l'État et de 560 millions au profit des débiteurs. Dans ces conditions le projet de M. Goudchaux devait échouer; il ne fut pas déli-

béré, et M. Goudchaux sortit du ministère.

L'année suivante, le 3 août 1849, M. Hippolyte Passy, qui a laissé un très grand nom dans la science économique et qui était alors ministre des finances, crut pouvoir proposer un projet d'impôt sur le revenu. Ce n'était pas un impôt sur les sources du revenu ni un impôt sur les différents revenus dont vivent les particuliers; c'était un impôt sur le revenu général, accompagné d'une sorte de taxe somptuaire sur les domestiques.

M. Passy imposait la totalité des revenus sans distinction d'origine ni de nature; il n'en exemptait personne, mais il autorisait des modérations en faveur des contribuables intéressants. Le rôle devait être établi sur la déclaration des contribuables et soumis à un comité de trois personnes dont faisaient partie le maire et un

citoyen désigné par le préfet. L'art. 8 du projet est conçu en ces termes : « La matrice sera ensuite communiquée aux répartiteurs communaux qui auront la faculté de proposer des modifications en faveur des contribuables dont la position leur paraîtrait mériter des ménagements. Les répartiteurs devront motiver leurs propositions et ne pourront dans aucun cas abaisser de plus d'un quart le chiffre des revenus individuels établi par le comité. »

M. Hippolyte Passy n'avait donc pas pu obvier aux inconvénients inhérents à tous les impôts personnels; il avait laissé s'introduire une certaine quantité d'arbitraire dans sa loi. Son projet ne vint pas plus en discussion que celui de M. Goudchaux, et il fut retiré par M. Fould qui lui succéda comme ministre des finances : « Cet im-

pôt, dit M. Fould le 14 novembre 1849, ressource extrême des gouvernements obérés, est par sa nature arbitraire et inquisitorial. »

En 1871, l'Assemblée nationale chercha les moyens de modifier le système fiscal de la France, afin de rendre plus proportionnées à leurs revenus les charges des contribuables. La commission des finances, après avoir étudié un grand nombre de propositions, chargea son rapporteur M. Casimir Périer de défendre un projet d'impôt sur la richesse mobilière, divisé en un certain nombre de cédules, comme en Angleterre. C'était un impôt sur *les* revenus par opposition à l'impôt sur *le* revenu, c'est-à-dire un impôt sur les diverses sources de produits, et non pas un impôt sur le revenu général.

M. Casimir Périer étant devenu minis-

tre, fut remplacé comme rapporteur par M. Léonce de Lavergne, qui fit au cours de la discussion, dans la séance du 22 décembre 1871, un rapport verbal pour résumer et expliquer en le commentant le projet de la commission. L'Income Tax de l'Angleterre avait servi de base aux travaux de la commission, qui avait comparé les cinq cédules de l'Angleterre aux impôts existant en France ou à ceux dont on proposait l'établissement. La commission repoussait la cédule A sur les terres, par la raison que l'impôt foncier en tenait la place. M. Léonce de Lavergne déclara à ce propos que le revenu foncier était extrêmement taxé et qu'il était impossible de lui faire payer deux impôts au lieu d'un, par l'addition d'une nouvelle taxe. La commission rejeta également la cédule anglaise B, qui comprend la taxe sur les bénéfices des

fermiers. M. Léonce de Lavergne expliqua cette décision en disant « que les fermiers sont en quelque sorte une exception en France, tandis qu'ils sont la règle générale en Angleterre.

« Chez nous, a-t-il dit, une très petite partie du sol est affermée; la moitié au moins est exploitée par les propriétaires pour la plupart malaisés; un quart est entre les mains des métayers qui ont de la peine à vivre; un cinquième à peu près est affermé, et parmi les fermiers il y en a beaucoup qui n'ont qu'un très faible revenu. »

La cédule anglaise C comprend les rentes et les valeurs mobilières. M. Léonce de Lavergne et la commission repoussaient l'impôt sur la rente, mais acceptaient l'impôt sur les valeurs mobilières, et ils proposaient d'en fixer le taux à 3 p. 100. Les

motifs donnés par M. Léonce de Lavergne pour repousser l'impôt sur la rente étaient d'abord ce qu'il appelait « la grande, la toute-puissante raison des engagements de l'État, pour lesquels on doit avoir le respect le plus scrupuleux » ; c'était ensuite que l'État venait de contracter un emprunt considérable dont les versements n'étaient pas complètement achevés, et qu'il ne pouvait pas changer des conditions qu'il venait de consentir ; c'était enfin qu'il y avait encore beaucoup d'autres emprunts à contracter, et que l'établissement d'un impôt sur les rentes exposait le Trésor à perdre sur le capital des rentes à négocier, beaucoup plus qu'il n'aurait gagné par la retenue qu'il aurait faite sur les coupons des rentes anciennement négociées.

On produisit au cours de la discussion un argument assez original en faveur de

l'impôt sur la rente. M. Pagès Duport soutint que la hausse des cours de la rente italienne n'avait pas eu d'autre cause que l'extension de l'impôt sur le revenu aux rentes sur l'État, extension décrétée par la loi de 1868. L'orateur prétendait que le crédit de l'Italie avait été détruit par la continuité du déficit et que l'impôt sur la rente, par le seul fait qu'il avait amené le rétablissement de l'équilibre, avait rendu aux créanciers de l'État une sécurité dont ils n'avaient jamais joui auparavant. Mais l'argument ne produisit pas beaucoup d'effet, par toutes les raisons données par M. Leonce de Lavergne et parce qu'on était extrêmement préoccupé des emprunts en cours et des emprunts prévus à très brève échéance.

La question de l'impôt sur la rente reviendra souvent sans doute devant les chambres françaises; mais il y a beaucoup

de raisons de croire qu'on ne la résoudra jamais dans le sens de ceux qui s'imaginent qu'on peut aisément faire une retenue aux créanciers de l'État au moment où ils se présentent aux guichets du Trésor pour toucher ce qui leur est dû.

On ne pourra en effet résoudre la question avec sang-froid et examiner avec impartialité la valeur légale ou morale des engagements pris par le Trésor français au commencement de ce siècle, que le jour où les représentants de la nation auront acquis la certitude de n'avoir plus besoin d'emprunter pour les besoins de l'État. Ce jour-là est malheureusement encore très éloigné, et quand il arrivera, quand l'ère des emprunts nationaux sera tout à fait et définitivement close, ce sera à une époque où la situation de nos finances aura atteint un état de prospérité qui ne laissera rien à

désirer. Personne n'osera plus dans ces conditions se payer de mauvaises raisons, et on trouvera tout naturel de tenir honnêtement sa parole aux rentiers qui ont eu confiance dans la nation dans de plus mauvais jours.

Quant aux valeurs mobilières qui sont comprises en Angleterre dans la même cédule, l'Assemblée consentit à les imposer conformément à la proposition de sa commission des finances. C'était un impôt d'un recouvrement facile. Son défaut est de produire le même effet que la confiscation d'une partie du capital des contribuables. Une obligation de chemin de fer rapportant avant l'impôt 15 francs et ne rapportant plus après que 14 fr. 50 ne peut plus en effet se vendre qu'avec une perte de 3 p. 100, car la capitalisation s'opère sur 14 fr. 50 de revenu au lieu de 15 francs.

Cette imposition, malgré cet inconvénient

est pourtant entrée dans nos mœurs, et les ressources qu'elle fournit annuellement au Trésor figureront sans doute pendant longtemps encore dans nos budgets de recettes. L'abolition d'une semblable taxe constituerait, à l'inverse de ce qui s'est produit quand on l'a établie, une augmentation de capital pour les possesseurs des titres au jour du rappel de la loi ; en en votant l'abolition, les chambres accorderaient donc une sorte de gratification à un certain nombre de capitalistes.

La cédule anglaise D se rapporte aux bénéfices de l'industrie et du commerce. Pour cette catégorie de revenus la commission avait accepté d'établir l'impôt, en demandant au contribuable de faire lui-même la déclaration de ses revenus, et en réservant le contrôle de cette déclaration à un jury spécial institué de manière à

donner toutes sortes de garanties d'impartialité et de lumières.

« Nous vous proposons tristement mais fermement, disait M. Léonce de Lavergne, d'en venir à ce que nous considérons comme une véritable extrémité, parce que nous ne croyons pas possible d'augmenter l'impôt sur les douanes ou tout autre impôt, et nous vous demandons avec douleur de subir comme nous l'inexorable loi. »

La conclusion de M. Léonce de Lavergne fait connaître sans détour le véritable caractère de la discussion qui a eu lieu sur l'impôt sur le revenu à l'Assemblée nationale de 1871. Ce qui était en discussion, ce n'était pas en réalité l'impôt sur le revenu, c'était l'impôt sur les matières premières. Ce qui préoccupait les membres de l'Assemblée, c'était beaucoup moins la

question théorique de l'incidence et de la proportion des impôts directs aux impôts indirects, que le renouvellement ou l'abandon du traité de commerce avec l'Angleterre.

L'Assemblée nationale a rejeté toutes les propositions de sa commission, à l'exception de l'impôt de 3 p. 100 sur les valeurs mobilières. Ce qui est curieux et ce qu'il faut noter comme un symptôme d'ailleurs rassurant, c'est que la question de l'impôt sur le revenu général a pour ainsi dire disparu en France du Parlement et de la presse.

Vous vous rappelez que l'impôt sur le revenu général a presque toujours été dans les autres pays la préface de l'impôt progressif, et que l'impôt progressif est le dernier mot de la doctrine socialiste : il est donc bon que l'opinion s'éloigne de l'impôt sur le revenu général.

Les démocrates français en sont encore à la phase de l'imitation de l'Income Tax d'Angleterre et leurs théories sont heureusement encore éloignées des théories financières de l'école allemande moderne.

## SIXIÈME CONFÉRENCE

### (24 MARS 1886)

Impôt sur le revenu en Angleterre. — Pitt. — Addington. — Robert Peel. — Les vieux partis et la démocratie. — M. Gladstone. — Les réformes demandées en vue de donner à l'Income Tax un caractère plus personnel.

J'ai constaté, en terminant ma dernière conférence, un fait sur lequel je ne saurais trop appeler votre attention.

Les publicistes et les hommes politiques français, aussi bien ceu qui appartiennent à l'école libérale que ceux qui appartiennent à l'école socialiste, paraissent ne plus se soucier de l'impôt sur le revenu général et se rattachent à l'impôt anglais sur les sources de produits, c'est-à-dire à l'In-

come Tax dans les conditions de recouvrement qui le caractérisent.

L'Income Tax d'Angleterre a été établi pour la première fois par Pitt en 1798; il a duré jusqu'à la paix, époque à laquelle il a été aboli une première fois, pour revivre ensuite en 1842. Depuis 1842 il n'a plus cessé d'être en vigueur à des taux, il est vrai, différents, et de fournir un appoint de 10 à 14 0/0 des recettes totales du budget de l'Angleterre. Mais s'il a été rétabli deux fois et longtemps appliqué, il a néanmoins subi des changements qui, tout en portant sur les détails, ont été fort importants; il a été l'occasion de discussions très diverses, et le point de vue économique auquel on l'a considéré a souvent varié.

L'impôt sur le revenu est né en Angleterre dans des conditions et dans des

circonstances politiques spéciales; il a été aboli dans d'autres circonstances politiques, et c'est également par suite de circonstances politiques d'un caractère particulier qu'il a été rétabli. Les discussions économiques auxquelles il a donné lieu n'ont pris de réelle importance que longtemps après qu'il avait été rétabli.

En 1798, lorsqu'il a été institué pour la première fois, c'était pour remplacer un certain nombre de taxes assises, sur les chapeaux, les armoiries etc., taxes de consommation ou somptuaires, toutes recouvrées sur des rôles, comme le sont aujourd'hui nos contributions directes, et dont l'assiette et la perception étaient confiées à une administration spécialement organisée à cet effet. Au nombre de ces taxes diverses figurait en outre une retenue sur les salaires et sur les traitements des fonction-

naires, qui était en réalité une taxe sur leur revenu. Lorsque Pitt, obligé de chercher des ressources nouvelles pour couvrir les frais de la guerre contre la France, se trouva dans l'impossibilité d'augmenter les charges de la consommation, il pensa qu'il était possible d'augmenter le produit des taxes spéciales directes et de les transformer, en les généralisant, en un impôt plus productif. Telle a été l'origine de l'impôt sur le revenu, impôt sur le revenu général assis sur des déclarations émanant des contribuables eux-mêmes sous réserve d'un contrôle. Le rôle définitif des contribuables devait être arrêté par une commission munie de pouvoirs très étendus et constituant une sorte de jury d'équité.

Les premiers rôles furent très difficiles à dresser, et c'est même la difficulté de les établir pour les nombreux contribuables

débiteurs de petites sommes qui fit prendre le parti d'exempter les faibles revenus. L'exemption des faibles revenus n'a donc pas été imaginée lors de l'établissement de l'income-tax de Pitt pour obéir à des suggestions d'un ordre économique. Ce n'était pas afin de décharger une classe de la société du poids de l'impôt ni pour faire peser sur d'autres ce dont on avait allégé les premiers, qu'on eut recours à ce système; ce fut pour se tirer d'un embarras administratif, parce qu'il était impossible d'établir les rôles innombrables des contribuables à petits revenus et parce qu'il était trop coûteux de tenter un recouvrement dont la plus grande partie resterait nécessairement en souffrance. Le caractère du premier impôt de Pitt n'est donc pas économique, il est purement fiscal. Il s'agit d'ailleurs d'un impôt sur le revenu général

assis par un jury d'équité selon sa conscience.

C'est une coïncidence curieuse que l'établissement simultané par Pitt en Angleterre, et par le Directoire en France, de jurys d'équité. Vous vous rappelez sans doute, je vous l'ai signalé dans ma dernière conférence, que la loi française du 14 thermidor an V sur la contribution mobilière avait conféré à un jury d'équité le soin d'apprécier le revenu des contribuables et d'établir les rôles de l'impôt à percevoir sur ces revenus. Ces jurys d'équité n'ont pas fonctionné longtemps en France à cause des réclamations incessantes auxquelles leurs décisions arbitraires avaient donné naissance; ils n'ont pas fonctionné plus longtemps en Angleterre. Des deux côtés du détroit ils ont eu le même sort. La difficulté de les faire accepter par les contribuables obligea Pitt à faire dispa-

raître totalement l'impôt après trois ans, c'est-à-dire aussitôt après la conclusion de la paix d'Amiens. Notez que de tous les impôts de guerre celui qu'il fallut abolir le premier était l'impôt établi par des jurys d'équité parce qu'il était par cette raison plus arbitraire que les autres. A la rupture de la paix d'Amiens, on eut besoin de ressources pour faire face aux frais de la guerre; ce fut à l'income-tax qu'on s'adressa de nouveau, mais on chercha à en corriger les inconvénients par la suppression des jurys.

Au lieu de le reconstituer à titre d'impôt sur le revenu général, Addington, qui était alors à la tête du gouvernement, en fit un impôt sur les sources de produit. Ce caractère nouveau est nettement accusé dans une note publiée par l'administration de l'impôt sur le revenu en Angleterre à l'époque

même du changement : « L'impôt n'est plus assis sur l'ensemble du revenu du contribuable, de quelques sources diverses que ce revenu provienne ; le droit actuel est établi à la source, saisissant le revenu dans les mains de la première personne qui le recueille, et laissant l'impôt se répercuter à travers les canaux naturels, jusque dans les mains de la personne qui profite du revenu. Au lieu de s'adresser au propriétaire terrien et aux différentes personnes qui peuvent avoir des droits sur la terre, l'impôt s'adresse à l'occupant, au fermier. Au lieu de s'adresser au créancier, il va droit au débiteur qui paie les intérêts de la créance. Au lieu des comptes compliqués qu'exigerait la constatation exacte des revenus individuels dont les sources sont multiples, l'impôt s'adresse à la source même. Le

fisc atteint ainsi le but qu'il poursuit avec plus de facilité et de sûreté, moins d'embarras et de publicité, diminuant par le mode de perception, les occasions de fraude. Le droit est successivement répercuté de la personne qui recueille en premier lieu le revenu jusqu'à la personne qui en profite en définitive ; les transactions privées sont soustraites à l'investigation des pouvoirs publics, et les intérêts du Trésor sont plus efficacement sauvegardés que dans tout autre système. »

C'est pour réaliser ces conditions, qu'on a établi les fameuses cédules qui constituent les cinq impôts sur les cinq sources de revenus dont l'ensemble a formé et forme encore l'income-tax. On peut dire de l'income-tax que c'est un faisceau d'impôts. Les cinq impôts qui le forment ne sont

réunis entre eux que par un seul lien, qui est la faculté pour les contribuables de se prévaloir du total de leurs revenus pour obtenir le bénéfice, s'il y a lieu, des exemptions consenties en faveur des faibles revenus.

Lorsque Addington a réorganisé, en 1803, l'income-tax sur les bases dont je viens de parler, bases analogues à celles qui constituent encore à l'heure qu'il est l'assiette de cet impôt, ce n'est pas de l'idée économique qu'il s'est inspiré. Les enquêtes faites par le Parlement en 1851 et 1861 établissent très clairement que l'exemption n'a pas été accordée aux petits revenus pour compenser la charge de leurs autres impôts, mais qu'elle est née simplement du besoin de donner plus de facilités aux percepteurs, de diminuer le nombre des cotes irrecouvrables et d'économiser le temps et

le travail de la confection des rôles qui auraient été trop nombreux, car ils auraient compris tout le monde, si on ne s'était pas borné aux revenus supérieurs à 60 livres sterling.

Pendant les deux premières périodes de son recouvrement, l'impôt sur le revenu a été perçu d'abord avec un tarif de 10 p. 0/0 et ensuite avec un tarif de 6 p. 0/0. C'est un taux élevé, plus élevé que celui auquel les revenus ont été soumis depuis lors et qui rendait le poids de l'impôt d'autant plus lourd qu'il était beaucoup plus inégal dans la pratique que dans la théorie; car s'il frappait en plein ceux qui avaient l'honnêteté de déclarer la totalité de leurs ressources, il n'atteignait que dans des proportions moindres et avec des adoucissements que les contribuables savaient se ménager à eux-mêmes, ceux qui ne déclaraient pas la vérité

tout entière et qui réussissaient à faire accepter leurs fausses déclarations par les commissions de contrôle. On a dit de l'impôt sur le revenu qu'il était établi sur la conscience, c'est-à-dire qu'il était lourd pour ceux qui avaient de la conscience, et très léger pour ceux qui n'en avaient pas.

L'income-tax a été en 1803 un impôt nécessaire, destiné à faire face à des nécessités urgentes; il a été conçu comme mesure financière à titre d'expédient, et pendant toute la durée de la guerre, jusqu'en 1815, il n'a jamais été considéré à un autre point de vue. On disait que c'était une machine d'une très grande puissance pour fournir de l'argent au Trésor et cette considération le justifiait alors aux yeux des hommes d'État.

Il a été supprimé à la paix, à cause de

son impopularité. Lord Brougham, qui mit plus d'insistance qu'aucun autre à demander son abolition, ajouta qu'il fallait en brûler les rôles; car il ne voulait pas que de vieux rôles repris un jour par quelque gouvernement fiscal pussent en rendre plus facile le rétablissement. Les rôles devaient être anéantis pour que l'abolition de l'income-tax fût réalisée non seulement dans le présent, mais encore autant qu'on le pouvait dans l'avenir.

A partir de 1815, le système financier de l'Angleterre reposa presque entièrement sur les contributions indirectes, c'est-à-dire sur les impôts de consommation et sur les taxes imposées aux citoyens pour les actes qu'ils accomplissaient.

La paix n'avait pas cependant réduit les charges du budget ordinaire de l'Angleterre parce que le capital de la dette avait atteint

un chiffre formidable et que les intérêts annuels devaient continuer à être portés en dépense. L'abolition de l'income-tax ne pouvait donc pas avoir le caractère d'une diminution de recettes. On ne pouvait pas abandonner aux contribuables les ressources qui continuaient à être nécessaires. On ne pouvait faire qu'une transformation de charges et demander aux contribuables, à la place de l'income-tax fort impopulaire, le paiement d'impôts indirects ou d'impôts sur les actes d'un produit équivalent.

Les choses restèrent en état pendant une longue période de temps et aucun changement ne se produisit dans le système financier de l'Angleterre pendant les 25 années de paix qui suivirent la chute du premier empire français. Les discussions sérieuses sur les impôts ne recommencèrent que vers 1840 au moment ou les wighs, depuis long-

temps au pouvoir, commencèrent à être ébranlés par les attaques combinées des tories, des radicaux et des libres échangistes. Les wighs avaient réussi à renverser les tories parce que seuls ils étaient capables de réformer le Parlement. Ils y avaient réussi, mais ils n'avaient pas su profiter de leur victoire, en ce sens qu'ils n'avaient rien réformé dans l'Etat avec le parlement réformé. Leur politique financière avait été particulièrement malheureuse, et quoique le pays eût joui d'une longue période de paix européenne ils avaient laissé croître les dépenses sans améliorer les ressources. Au moment où naissait une de ces crises industrielles comme l'Angleterre en souffre malheureusement trop souvent, ils avaient été obligés de reconnaître la réalité d'un déficit annuel de 50 à 60 millions de francs, déficit auquel

il leur était extrêmement difficile de pourvoir. La crise ouvrière était très intense et la misère très grande. Les manufactures étaient arrêtées et tout en manquant d'ouvrage, les ouvriers n'avaient pas moins à payer des impôts de consommation dont le poids était insupportable. Il en était résulté une sorte d'impossibilité de se tirer d'affaire sans renouveler pour ainsi dire le budget de fond en comble et sans imaginer de nouvelles bases sur lesquelles on pût fonder un nouveau système financier. L'impossibilité d'élever le tarif des impôts indirects ou de trouver de nouvelle matière imposable, éclatait à tous les yeux et tout le monde se rappelait comme étant toujours l'expression de la vérité l'énumération humouristique de Sidney-Smith si souvent citée et que je vais vous citer à mon tour parce que vous serez sûrement bien aise de l'entendre

une seconde fois si vous la connaissez déjà, et de l'entendre pour la première fois si vous ne la connaissez pas encore.

« Il y a des taxes sur tout article qui entre dans la bouche, ou couvre le dos, ou se met sous les pieds; des taxes sur la chaleur, la lumière, la locomotion ; des taxes sur tout ce qui est sur la terre ou dans les eaux; sur tout ce qui vient de l'étranger ou se fait dans le pays; taxe sur la matière brute, taxe sur chaque valeur nouvelle qui lui est ajoutée par le travail de l'homme, taxe sur la sauce aux câpres qui aiguise l'appétit de l'homme, ou sur la drogue qui doit lui rendre la santé, sur l'hermine qui pare le juge ou la corde qui pend le criminel, sur le sel du pauvre ou l'épice du riche, sur les clous de cuivre du cercueil et les rubans de la fiancée; au lit ou debout, au coucher ou

au lever, il faut payer. L'écolier joue avec une toupie taxée, l'adolescent imberbe conduit son cheval taxé, avec une bride taxée sur une route taxée, et l'Anglais mourant verse sa médecine qui a payé 7 0/0 dans une cuiller qui en a payé 15, se roule sur son lit de perse qui en a payé 22 et expire entre les bras de l'apothicaire qui a payé d'une licence de 100 liv. st. le privilège de le tuer.

« Sa fortune entière est immédiatement taxée de 2 à 10 p. 100, outre les *probates*; de grosses sommes sont demandées pour l'enterrer en terre sainte. Ses vertus sont transmises à la postérité sur un marbre qui paie l'impôt; et il va rejoindre ses aïeux pour n'être plus enfin imposé! »

La description du système était absolument vraie, aussi vraie en 1840 qu'elle l'avait été en 1820, et il était impossible

de songer à l'amélioration de la situation financière par un simple remaniement des taxes indirectes. Il était impossible d'en accroître le tarif et il était impossible d'en augmenter le nombre. M. Baring, qui était chancelier de l'Echiquier, disait dans son exposé : « Que pouvons-nous faire ? Reviendrons-nous à ces impôts que nous avons abolis comme la taxe d'habitation, par exemple, ou le droit sur la houille ? Etablirons-nous des taxes sur des choses qui jusqu'à présent en ont été exemptes, comme la succession des propriétés foncières ou les chevaux employés dans l'agriculture ? Imposerons-nous de nouveaux produits, comme ceux qui ont été imaginés depuis que notre système financier fonctionne, tels que le gaz et la vapeur ? Devons-nous revenir à l'impôt sur la fortune, jadis exécré, aujourd'hui populaire, ou devons-nous cher-

cher à remanier simplement les taxes existantes pour obtenir un produit meilleur sans ajouter aux charges du public ? »

Le ministère était alors présidé par lord Melbourne, et le ministre qui jouait le rôle de chef de la majorité wigh dans la Chambre des Communes était lord John Russell. Le gouvernement se trouvait acculé et sa position devenait d'autant plus difficile que la question du droit sur les blés était de plus en plus pressante, et que ni les wighs ni les tories ne paraissaient disposés à la résoudre dans un sens libéral.

Le droit sur les blés était fondé sur le système de l'échelle mobile, et cette échelle mobile constituait une protection très énergique en faveur des grands propriétaires, des lords riches, c'est-à-dire des grandes familles wighs tout aussi bien que des grandes familles tories. Ni les unes ni les autres ne

paraissaient disposées à faire de concessions bien sérieuses sur la question de la protection. Lord John Russell avait bien consenti à l'abandon de l'échelle mobile, mais il avait proposé à la place un droit fixe assez élevé qui assurait encore aux producteurs anglais un prix de vente très rémunérateur et ne paraissait pas devoir amener une baisse sensible sur le prix du pain. De leur côté, les tories étaient absolument engagés dans la défense de l'échelle mobile.

Les whigs ni les torics n'avaient en réalité une conscience bien claire de la situation de leur pays. Les wighs avaient perdu en réalité la confiance de la nation, quoiqu'ils eussent conservé celle de la reine. Leur chef, lord Melbourne, était premier ministre lors de l'avènement au trône de la reine Victoria, et depuis quatre ans il n'avait pas cessé de diriger les affaires. On

disait de la reine qu'elle méritait le nom de reine des wighs et que son influence personnelle s'exercerait avec une sorte de passion pour prévenir l'arrivée des tories au pouvoir.

Les tories, partisans de la protection et de l'échelle mobile, n'avaient pas plus que les wighs la faveur du pays. Pour les yeux exercés il était facile de voir qu'on touchait au moment où se produirait une véritable dislocation des anciens partis. Les anciennes dénominations elles-mêmes de wighs et de tories allaient disparaître avec les anciens partis. Le gouvernement de lord Melbourne et de lord John Russell fut mis en minorité après des luttes parlementaires fort vives. Une dissolution s'ensuivit, après laquelle Robert Peel fut appelé au pouvoir. Le nouveau chef du cabinet ne fit pas connaître immédiatement aux Chambres quel était son programme financier. Il demanda et il

obtint un délai avant d'exposer ses idées, et pendant une période de temps fort longue il laissa les hommes politiques dans l'ignorance la plus absolue sur les réformes financières qu'il se proposait de soumettre au Parlement.

On raconte que dans un dîner parlementaire auquel assistaient les membres de l'ancien cabinet, un député indépendant soutint que Robert Peel aboutirait à proposer l'income-tax, ce à quoi les autres répondirent que c'était impossible parce que Robert Peel n'aurait pas le courage de rétablir une taxe dont l'impopularité avait été autrefois aussi générale. On refusa de croire à la possibilité de cette proposition.

C'était cependant la vérité. Robert Peel préparait en silence son plan qui était d'une nouveauté gigantesque ; il demandait le rétablissement de l'income-tax en asseyant

la taxe selon le système d'Addington, avec les cinq cédules, c'est-à-dire avec les cinq impôts sur les cinq sources de revenus. Il proposait en même temps l'abolition ou la réduction des droits de douane à l'importation, sur plus de 700 articles du tarif. Le plan était libéral, mais il était très loin de satisfaire les amis de la liberté commerciale. En effet, si le ministre avait proposé une diminution dans le taux de l'échelle mobile sur le blé, il ne l'avait pas supprimée et il avait maintenu en outre le droit sur le sucre. Or le sucre était considéré par les libéraux avancés comme une denrée dont le bas prix avait une importance capitale pour les classes laborieuses anglaises, par l'usage qu'on en faisait dans les boissons chaudes comme le thé, dont la consommation est générale. Le projet de Robert Peel causa le plus vif mécontentement aux tories

tout en ne donnant que très peu de satisfactions aux wighs et aux libéraux avancés. Il est curieux de rechercher dans les documents de l'époque l'attitude qu'avait alors Cobden vis-à-vis de Robert Peel.

Cobden avait déjà une grande puissance; il n'était pas encore, comme il le devint quelques années plus tard, le maître du Parlement; il représentait la démocratie, qui professait un égal éloignement pour les wighs et pour les tories. Il accueillit fort mal l'income-tax de Robert Peel. La réforme dont le Parlement était saisi n'était pas considérée par les démocrates libéraux comme une réforme économique; ce n'était ni la liberté commerciale ni la transformation démocratique du système financier. Robert Peel n'y avait pas d'ailleurs de prétention; il avait usé simplement d'un expédient pour rétablir l'équilibre, et il espérait

avec l'équilibre du budget faciliter la reprise des affaires industrielles et commerciales. On a bien pu faire ressortir le passage d'un des discours de Robert Peel d'où on pouvait induire que l'illustre homme d'État avait eu la pensée de préparer un grand changement et de remplacer par des impôts directs compensateurs ceux des impôts indirects qui étaient excessifs et qui pesaient trop inégalement sur la nation. Mais ce passage dans lequel Robert Peel disait que l'income-tax devait l'aider à poser les bases d'un principe plus juste de taxation, est une affirmation qui manque de développement. Il est plus probable que la question politique, que l'idée de rétablir l'équilibre par les moyens les plus sûrs et les plus prompts, avaient dominé l'esprit du premier ministre beaucoup plus que la question économique et démocratique. Cobden représentait la démocratie ; peut-être

représentait-il à ce moment la démocratie bourgeoise beaucoup plus que la démocratie ouvrière dont il a été plus tard le chef reconnu ; mais il était démocrate et fort défiant. Sa première impression fut très peu favorable au plan de Robert Peel.

Voici ce qu'il écrivait le 12 mars 1842, à son frère, le soir même ou le lendemain du jour où Robert Peel avait présenté à la Chambre des Communes le projet de l'income-tax :

« Que disent les hommes sages de l'income-tax de sir Robert ? En d'autres mots que diront nos manufacturiers et nos boutiquiers d'avoir à prélever par an 30 millions de francs sur leurs bénéfices pour conserver les monopoles du blé et du sucre ? Je serais disposé à croire qu'une proposition qui met sur le même pied les bénéfices et les fermages vis-à-vis du percepteur

ne sera pas populaire. Je m'attends à ce que cela fasse beaucoup pour rendre Peel tout à fait impopulaire dans la partie la plus élevée de la classe moyenne, qui ne trouvera pas de compensation à la taxe sur ses revenus et bénéfices, dans la réforme du tarif. »

Et il ajoutait, dans une lettre écrite quinze jours plus tard : « L'income-tax fera plus que les lois céréales pour détruire les tories. La classe des votants, dans les villes sur laquelle ils s'appuient est spécialement touchée par ces projets. Les élégants boutiquiers et les hommes de profession libérale qui tiennent aux apparences et vivent d'un faux extérieur ne lui pardonneront pas d'avoir exposé au jour leur clinquant. »

Cobden qui avait, on peut le dire, la confiance de la démocratie, était donc très peu favorable à l'income-tax ; les wighs eux-mêmes n'y étaient guère portés ; lord Brou-

gham, le 14 mars, le jour même où Cobden écrivait la lettre que je viens de vous lire, déposait une motion dont l'objet était de déclarer qu'on ne devait jamais avoir recours à une taxe directe sur le revenu si ce n'est en cas de quelque crise grave dans les affaires publiques, et alors que des dépenses extraordinaires étaient momentanément inévitables, ou bien si les finances du pays avaient à supporter un poids qu'aucun autre moyen ne pouvait soulager. A peine admettait-il que le déficit existât dans le budget actuel, et il ne croyait pas que la situation des finances autorisât le gouvernement à recourir à l'extrémité de l'income-tax. Il ne voyait pas qu'il y eût à s'inquiéter de la disproportion qu'on prétendait exister entre les taxes directes et indirectes. M. Gladstone appartenait alors au groupe des tories de la jeune école, à ce parti nouveau que Robert Peel

avait formé en disloquant le vieux parti tory dont il était sorti. M. Gladstone n'était pas à ce moment plus que Robert Peel, plus que lord Brougham, disposé à raisonner d'un point de vue absolu ni à donner satisfaction à des doctrines économiques par un changement dans le système de la taxation anglaise qui établirait une nouvelle proportion entre les impôts directs et les impôts indirects. M. Gladstone avait au moment de la réforme de 1842, une sorte d'indifférence théorique au regard des impôts indirects. Il n'a d'ailleurs guère changé depuis lors, et vingt ans plus tard, quand il était devenu le chef reconnu de la démocratie libérale, il s'en est exprimé avec beaucoup de franchise. Il n'était pas encore, il est vrai, comme il paraît devoir l'être de plus en plus, le chef de la démocratie radicale. Il avait été le collaborateur le plus intime de Robert Peel

dans la préparation du budget de 1842. C'était lui qui avait fait le travail de remaniement du tarif proposé en même temps que l'income-tax, et il a rappelé un jour qu'il avait souvent révisé les tarifs de douane de l'Angleterre, qu'il avait opéré lui-même le remaniement de tarif dont le traité de commerce de 1860 avait été la conséquence et qu'il avait fait, pour y arriver, des travaux considérables à cause des nombreux détails que cette réforme avait comportés, mais que jamais il n'avait eu plus de difficultés à surmonter que le jour où il lui avait fallu rédiger pour Robert Peel le fameux projet de loi sur les droits de douane présenté aux Chambres en même temps que l'income-tax.

M. Gladstone était donc le partisan le plus dévoué et le collaborateur le plus intime de Robert Peel et comme Robert

Peel il avait montré une sorte d'indifférence dans la question de la part à demander aux deux natures d'impôt pour faire face aux dépenses du pays.

Voici d'ailleurs comment il s'exprimait à ce sujet vingt ans après, le 15 avril 1861, prenant ce ton humouristique qu'il emploie quelquefois avec tant de succès et de charme.

« Nous nous trouvons en face de la vieille controverse des impôts directs et indirects. J'aime à me rendre cette justice de n'avoir jamais parlé de cette controverse dans cette Chambre.

« J'ai toujours trouvé oiseux pour une personne qui occupe le poste de ministre des finances de se préoccuper de questions qui ne peuvent être qu'abstraites pour lui, comme le mérite respectif des impôts directs et des impôts indirects.

« Pour bien des gens, les uns et les autres,

et cela est naturel, paraissent assez désagréables. Quant à moi, je dois avouer que j'ai une opinion tout à fait différente, et cela tient sans doute autant à l'accident de ma situation officielle qu'à une raison profonde.

« Je n'ai jamais pu penser à l'impôt direct ou indirect si ce n'est comme à deux sœurs aimables qui ont été présentées dans le monde de Londres où l'on s'amuse; elles ont toutes deux une belle fortune, elles ont la même parenté, car les parents de l'une comme de l'autre sont, je crois, la Nécessité et l'Invention. Elles ne diffèrent que comme il arrive entre deux sœurs, quand l'une est plus blonde et l'autre plus brune, ou quand il y a entre elles une agréable variété de manières, l'une étant plus libre et plus ouverte et l'autre étant plus timide, plus réservée, plus insi-

nuante. Je ne peux pas comprendre pourquoi il y aurait une rivalité hostile entre les admirateurs de ces deux demoiselles; et j'ai toujours pensé, que ce soit un effet de relâchement de mon sens moral ou autre chose, qu'un chancelier de l'Échiquier et même un membre de cette Chambre doit considérer non seulement que c'est une conduite avouable, mais que c'est un devoir de présenter ses hommages à l'une comme à l'autre.

« Cependant, je dois dire, en ce qui touche l'abolition des taxes indirectes, qu'il ne faut jamais oublier la mémorable histoire des dernières vingt années, et je n'ai aucun scrupule à déclarer que si l'on considère d'un côté les profits économiques qui en sont résultés, et d'un autre côté les avantages politiques, sociaux et moraux qu'on en a retirés, il est

difficile de savoir quel est le résultat qui a le plus de grandeur. . . . . . . . .

« Mais si je parle dans ces termes des impôts indirects, je ne peux nier que la diminution des taxes directes ne soit aussi juste et souvent aussi désirable. Et j'estime que nos impôts directs ont atteint un point tel qu'il serait désirable de faire si l'on peut un mouvement en arrière.

« Si le pays se contente d'une dépense de 1,500 à 1,550 millions de francs par an même de 1,600 millions de francs par an, il n'y a pas de raison qui puisse nous empêcher de gouverner sans income-tax avec la permission du Parlement. Mais si le pays veut être gouverné au prix de 1,750 à 1,875 millions de francs par an, il ne peut l'être à mon avis qu'avec un income-tax considérable. »

L'income-tax était pour M. Gladstone une

nécessité des budgets de grosses dépenses en Angleterre ; de même, les impôts indirects élevés que nous subissons dans notre pays sont une des nécessités des budgets de grosses dépenses en France.

La doctrine financière économique de l'income-tax ne s'est faite qu'après 1842 et les origines de l'income-tax de Robert Peel sont tout à fait politiques comme celles de l'income-tax de Pitt. La lutte politique va continuer entre le parti nouveau, le parti de Robert Peel qui s'était formé des débris du parti tory et la démocratie représentée dès lors par Cobden et ses amis, et elle ne cessera que le jour où Peel aura consenti à l'abolition totale des lois sur les céréales.

C'est à partir de 1846 qu'on peut dire de la démocratie anglaise qu'elle a pris définitivement pied dans les affaires et qu'elle est devenue la maîtresse du gouvernement. Ce

n'est qu'à la suite du triomphe de la ligue dont Cobden était le chef, qu'on a pu raisonner au point de vue démocratique sur les doctrines et faire de l'income-tax un véritable impôt compensateur. On ne saurait trop s'attacher à ce moment de l'histoire politique du système financier de l'Angleterre. Il faut bien comprendre le caractère absolument politique des discussions financières de l'époque; il faut se rappeler à quel point Robert Peel et lord John Russell, les deux chefs des deux grands partis opposés, étaient combattus par les démocrates, pour se rendre compte de la lenteur avec laquelle le mouvement économique pénétrait dans l'esprit des classes autrefois dirigeantes.

Aussi n'est-il pas inutile de se reporter, pour connaître ce que j'appelle les antécédents du système financier qui domine aujourd'hui, aux incidents politiques qui se

sont produits de 1843 à 1846. Robert Peel avait réduit les droits de douane sur un nombre considérable de produits. Il avait diminué ou fait disparaître, comme je l'ai dit, 750 articles du tarif; il avait établi un impôt direct, l'income-tax qui devait fournir des ressources importantes et pris un ensemble de dispositions généralement considérées comme favorables aux intérêts de la démocratie, mais il n'avait pas désarmé Cobden parce qu'il avait maintenu l'échelle mobile et qu'il avait conservé le droit sur les sucres.

La détresse était extrême dans les districts manufacturiers, et il se produisait partout des désordres, notamment dans l'ouest. Vous vous rappelez peut-être l'histoire de Rébecca et de ses sœurs formant des bandes masquées pour démolir les maisons de péage sur les routes et soustraire les

cultivateurs à cette sorte d'impôt de circulation. Les ouvriers sans ouvrage étaient très malheureux, et ceux qui souffraient se plaignaient avec amertume de la Cour où pour célébrer la naissance du prince de Galles on donnait des fêtes brillantes. La reine qui depuis son avènement au trône n'avait pas cessé d'être très populaire, était alors attaquée avec une grande violence. La ligue contre les lois céréales, entreprise très démocratique et très populaire, poursuivait son agitation sans s'inquiéter des anciens partis politiques et fort mal vue tout à la fois par les libéraux de l'école John Russell, par les anciens tories de l'école du duc de Buckingham et de Wellington et par Robert Peel lui-même.

Peu de jours avant l'ouverture de la session de 1843, il s'était produit un événement grave et très malheureux. Le secrétaire de

Robert Peel, M. Drummond, avait été tué par un ouvrier de Cardiff d'un coup de pistolet à bout portant. Le bruit avait couru que le coupable avait voulu atteindre Robert Peel et qu'il n'avait tiré sur le secrétaire que parce qu'il croyait que c'était le ministre; il aurait fait cette confession au cours de l'instruction judiciaire. On nia plus tard que l'aveu eût été fait, mais il en était resté une impression assez vive qui avait persisté chez un grand nombre de personnes.

Robert Peel avait été très affligé de la mort de son secrétaire. En même temps, il était en quelque sorte de mode, de cruelle mode dans les deux vieux partis, de considérer Cobden et ses amis comme révolutionnaires, prêcheurs de révolte ou d'assassinat.

Les relations étaient, comme vous le voyez, très tendues entre le chef de la démocratie

et les chefs des anciens partis. Au mois de février 1843, on discutait l'adresse, et dans l'adresse le passage relatif à la crise industrielle et à la misère du peuple. Cobden prononça un discours très énergique dans lequel il déclara à Robert Peel qu'il n'existait pas d'autre remède à la situation que d'affranchir les matières nécessaires à l'alimentation du peuple, et qu'on ne pourrait sortir des difficultés présentes qu'en adoptant le programme de la ligue contre les lois céréales.

« Si vous employez un autre remède que celui que nous vous proposons, lui dit-il, quelle chance avez-vous d'améliorer la situation du pays? Vous avez pris l'affaire des lois céréales entre vos mains, à votre mode, et vous les avez modifiées conformément à vos propres vues. Vous avez dit que votre jugement n'était influencé en rien par

aucune pression du dehors. Vous avez agi d'après votre propre jugement. Vous n'avez pas voulu en suivre d'autre, et vous êtes responsable de vos actes. Vous avez fait passer la loi et refusé d'entendre les manufacturiers, et je rejette sur vous la responsabilité de votre propre loi. C'était de la folie ou de l'ignorance (cette phrase fut accueillie par des murmures). Oui, folie ou ignorance de réformer notre système de droits et de laisser en dehors le sucre et le blé. . . . . . . . . . . . . . .

« Et je dois lui dire que c'est le devoir de tout membre honnête et indépendant de le rendre, lui personnellement, responsable de la présente situation du pays.

« J'ai dit à l'honorable gentleman que moi, je me soucie fort peu des whigs ou des tories, mais je lui dis que toute la responsabilité du lamentable et dange-

reux état du pays repose sur sa tête.

« Je dis qu'il n'y a jamais eu de violences, de tumultes ou de confusion, si ce n'est aux époques où il y a un manque extrême d'ouvrage en même temps qu'une grande rareté des choses nécessaires à la vie. »

Quand Cobden se rassit, Robert Peel se leva à son tour donnant les signes de l'agitation la plus violente ; c'était quelques jours après l'assassinat de Drummond, dont j'ai parlé tout à l'heure, quelques jours après qu'on avait répandu le bruit que le secrétaire avait été assassiné à la place du ministre. L'agitation qui paraissait sur le visage et dans l'attitude du premier ministre était d'autant plus singulière qu'il avait en général un imperturbable sang-froid.

« L'honorable gentleman, dit-il, a déclaré ici très énergiquement ce qu'il a déjà déclaré plus d'une fois dans les conférences

de l'Anti-corn-law league, qu'il me tient moi personnellement..... »

Ici l'orateur fut interrompu par l'émotion intense que l'énergie de sa voix et la colère croissante trahie par ses manières avaient rapidement produite sur son auditoire.

« Personnellement responsable, reprit-il, de la détresse et des souffrances du pays. Il me tient personnellement responsable. Mais quelles que soient les conséquences de ses insinuations, jamais les menaces ni dans cette Chambre ni au dehors ne me feront adopter une opinion que je considère..... »

La phsase ne fut pas achevée, elle fut interrompue ; toute la Chambre se leva pour protester contre Cobden et parut croire qu'il avait voulu provoquer à l'assassinat. Cobden ne put pas faire écouter sa justification, et ce ne fut qu'à la fin de la séance qu'il put don-

ner enfin des explications que Robert Peel finit par accepter.

On peut juger par ce tragique incident de l'opposition qui existait entre le parti démocratique et Robert Peel même après l'établissement de l'income-tax.

Les whigs n'avaient pas d'ailleurs de meilleurs sentiments pour la ligue que les tories et ne lui pardonnaient pas les termes dont ses orateurs se servaient en parlant soit de lord John Russel, soit de lord Brougham. M. Roebuck, dans la même séance dont je viens de vous raconter un incident, reprocha violemment à Cobden d'avoir traité lord Brougham de « maniaque. » Lord Melbourne n'était pas moins vif, et il avait dit de Cobden et des membres de la ligue : « Ces gens-là sont des fous ».

L'irritation était donc extrême dans les deux vieux partis en dislocation. A partir

de cette époque on cessa d'employer comme autrefois les expressions de wihgs et de tories, et on les remplaça par les désignations de conservateurs et de libéraux.

Cependant Cobden avait, malgré tout, un certain penchant pour Robert Peel. Il espérait le convaincre et se défiait bien davantage de lord John Russell : « Je dois vous avouer, écrivait-il en 1844, que je n'ai pas la même confiance en lord John Russell et les wihgs. Lord John Russel et son parti ne comprennent pas les choses aussi bien que Peel. Ils sont dans une fausse position. Peel devrait être le chef de la classe moyenne et je ne suis pas sûr qu'il ne soit pas destiné à le devenir avant la fin de sa carrière. »

En effet, la situation était devenue si grave, le succès de Cobden et de ses amis, de Bright et des autres membres de la ligne

était si retentissant, que le *Times*, qui traitait naguère avec un certain mépris cette agitation populaire, avait fini par écrire un jour, dans un article qui fit sensation : « La ligue est un grand fait. » La ligue était en effet devenue un fait dominant et la démocratie, par la ligue, allait s'emparer des hommes qui étaient au pouvoir, et par ces hommes du pouvoir lui-même.

Robert Peel était dès lors décidé à s'allier définitivement avec Cobden ; mais comme la première fois, il travaillait en silence, et ne laissait soupçonner par personne la nouvelle résolution qu'il allait soumettre à la Chambre des communes. On raconte que par suite d'une indiscrétion échappée à une dame fort connue dans la société de Londres, le *Times* fut mis au courant ; le lendemain paraissait un article fort court dans lequel on lisait : « Que le ministère

était prêt à présenter une loi qui aboutirait au rappel total des droits sur les céréales. » La nouvelle fut tout de suite niée ; les autres journaux prétendirent que le journal de la Cité avait inventé cette ineptie comme une réclame et pour faire acheter des numéros. C'était pourtant la vérité ; Robert Peel, peu de jours plus tard, proposa à la Chambre des communes d'abolir les droits sur les céréales. Quelques jours auparavant, quand on commençait à soupçonner Robert Peel de préparer son évolution, lord John Russell, craignant d'être pris de court, se prononça pour Cobden, et dans une lettre qu'il écrivit d'Edimbourg le 22 novembre 1845 à ses électeurs de Londres, déclara qu'il abandonnait définitivement la défense du droit fixe sur les blés. On sait que la lutte s'était autrefois engagée entre le droit fixe de lord

John Russell et l'échelle mobile restreinte de Robert Peel. En abandonnant le droit fixe lord John Russell adhérait au rappel total de la loi des céréales. Mais Cobden se défiait toujours, et la lettre d'Edimbourg ne le désarma pas tout de suite, car il prononça ces paroles assez méprisantes : « La lettre de lord John Russell a fait d'un homme d'État fort obscur l'homme le plus en vue de l'Angleterre. »

Lorsque Peel se fut décidé à adopter le programme de la ligue, Cobden écrivit ce qui suit :

« Ma conviction est que Peel a toujours été libre échangiste en théorie.

« En fait, dans toutes les questions d'économie politique il a été aussi ferme qu'Adam Smith ou Bentham. Car son esprit est particulièrement économique et non protectionniste. Mais il n'a jamais cru

que le libre échange absolu pût devenir une question à résoudre en fait par la Chambre des communes. C'était pour lui une question de majorité, et comme il était attelé à une majorité d'animaux inférieurs, il marchait à leur pas et non au sien. »

Vous savez que Robert Peel fut en quelque sorte enseveli dans son triomphe. Le jour même où la reine donna sa sanction au rappel de la loi, le ministère tory de Robert Peel tombait sur la question irlandaise, question difficile pour tous les ministères anglais, qui a amené et qui amènera sans doute bien souvent encore la chute de beaucoup de cabinets.

Au moment de quitter le pouvoir, le grand ministre qui avait réformé l'État dans un esprit si libéral et si véritablement démocratique, prononça des paroles dont l'impression fut profonde. Le même homme

d'État qui avait un jour dans un accès de colère accusé Cobden d'avoir voulu le faire assassiner, termina son dernier discours par ces mots :

« Quel que soit le mérite, dit-il, des mesures que j'ai présentées au Parlement, ce mérite ne m'appartient pas. L'honneur en revient à un homme qui a su se faire écouter de nous tous, par la pureté de ses motifs, par son énergie infatigable et par son éloquence simple et sans ornement : j'ai nommé Richard Cobden. » La réconciliation était complète.

A partir de ce jour la démocratie était en réalité en possession du gouvernement de l'Angleterre, mais la démocratie dont il s'agit était libérale et modérée; elle n'avait pas encore revêtu le caractère socialiste et radical qui la distingue aujourd'hui.

Mais il suffit que l'Angleterre soit entrée

dans une ère démocratique pour donner à l'étude des réformes financières une signification nouvelle. Ce qui était accepté comme un expédient financier fut examiné à un point de vue théorique. On se demanda si l'income-tax ne devait pas servir à autre chose qu'à réunir des ressources; s'il n'y avait pas dans la nature de cet impôt une autre vertu que de donner l'équilibre budgétaire; si son véritable objet ne devait pas consister à soulager ceux qui ont des droits à être ménagés et à frapper davantage ceux qu'on a le devoir de surimposer, afin d'amener entre les citoyens une plus juste répartition du poids des charges publiques.

C'est ici le cas de revenir à l'explication des méthodes de perception de l'impôt anglais sur le revenu. Cette méthode consiste, ainsi que je vous l'ai dit, à imposer cinq

sources différentes de revenus, en appliquant à ces cinq sources différentes un tarif uniforme. C'est le revenu qu'on saisit; ce n'est pas la personne qui jouit du revenu.

Les cinq impôts sont nettement caractérisés :

La cédule A s'attaque au revenu foncier, c'est-à-dire à un revenu dont la source est dans la propriété du sol ;

La cédule B s'attaque également au revenu foncier, mais au point de vue de l'exploitation. Il s'agit du revenu des fermiers, qui a sa source dans la possession d'un bail;

La cédule C s'attaque au revenu mobilier, qui provient de la possession de fonds publics, et a sa source dans des valeurs mobilières ;

La cédule D s'attaque au revenu qui

provient de l'exercice de professions industrielles ou commerciales, dont la source est dans la valeur industrielle des établissements exploités;

La cédule E s'attaque aux revenus mobiliers qui proviennent de traitements et de pensions et dont la source est dans le titre fourni par l'État à ses agents.

La cédule A joue le rôle d'un impôt foncier, de quotité, car la land-tax a été rachetée en grande partie, et ne produit plus que fort peu de chose. Le peu d'importance de la land-tax ne faisait pas obstacle à ce qu'un second impôt foncier fût superposé au premier. Le système de la quotité a en outre moins d'inconvénients en Angleterre que partout ailleurs. Le nombre des propriétaires y est en effet beaucoup moins considérable qu'en France, et l'exploitation se fait en général par des fer-

miers. En France, au contraire, le fermage est une exception ; le faire valoir direct, le métayage et le colonage absorbant la plus grande partie de la surface cultivée.

La cédule B, qui s'applique aux revenus des fermiers, a été beaucoup plus difficile à asseoir que la première, et la difficulté qu'on y a trouvée était analogue à celle qu'on rencontrerait en France pour imposer les exploitations agricoles, si on voulait obtenir des exploitants une déclaration du bénéfice de la culture et soumettre leurs déclarations à la vérification des agents du fisc.

En France, il n'y aurait pas moyen d'y arriver. Le plus grand nombre des cultivateurs ne pourraient pas rendre compte des des bénéfices nets de leur exploitation, parce qu'ils ne s'en rendent pas compte à eux-mêmes. Ils vivent plus ou moins bien,

de leur culture, ils en vivent mieux quand l'année est bonne, et moins bien quand elle est mauvaise, mais si on leur demandait de traduire le revenu de leur exploitation en argent, ils seraient fort embarrassés pour le faire. En Angleterre la difficulté n'est pas aussi grande; la généralité des fermages fournit une base, et on s'est adressé à cette base; en le faisant on a été obligé de s'écarter du principe du revenu vrai, pour revenir à celui du revenu présumé.

On a estimé le revenu présumé des fermiers par les loyers qu'ils payaient à leurs propriétaires. La présomption légale fondée sur la proportion qui existe entre le fermage et le revenu n'est d'ailleurs pas la même dans les trois royaumes : quand il s'agit du fermier anglais, on lui suppose un revenu égal à la moitié du prix de son bail. Quand il s'agit de fermiers écossais ou irlandais, la

présomption est que le prix du bail représente trois fois le revenu de la culture. L'Irlande n'a supporté l'income-tax que plusieurs années après qu'on l'a eu établi en Angleterre. On a donné comme raison de cette exemption en 1842 d'une part qu'il n'y avait pas à cette époque d'administration des contributions directes prête à établir les rôles, comme en Angleterre, où il existait des agents chargés de l'assiette et du recouvrement des taxes assises, d'autre part que la misère était si grande qu'il fallait ménager les contribuables.

Aujourd'hui l'Irlande est soumise à l'income-tax, comme les autres parties de la Grande-Bretagne. Comme en Écosse, le fermier est supposé jouir d'un revenu net égal au tiers du fermage qu'il paye à son propriétaire.

La cédule C est la fameuse cédule sur

les fonds publics ; c'est l'impôt sur la rente.

Il a été discuté très souvent et très longuement en France; il l'a été beaucoup moins souvent et avec beaucoup moins d'ardeur en Angleterre. La rente anglaise est imposée depuis 1806. On avait pensé d'abord qu'elle pouvait être imposée indirectement en comprenant le revenu qu'on en tire dans les autres revenus mobiliers des contribuables ; mais à partir de 1806 on a eu recours à l'imposition directe et spéciale, au moyen d'une retenue que fait la banque d'Angleterre au moment où elle en paye le coupon. M. Gladstone disait à ce propos en 1853 :

« Quand on discute la cédule C, on est sur un terrain très délicat. Nous avons écrit aux États-Unis, dans un pays où des taxes semblables sont levées pour savoir ce qu'on fait par rapport aux fonds publics, et j'ai

reçu une lettre de M. Everett, datée du 10 février 1853, dans laquelle il est dit : « J'ai l'honneur de vous informer qu'il n'y « a rien dans la constitution des États-Unis « ni dans les lois qui ont créé la Dette « publique, qui empêche le gouvernement « de mettre une taxe sur cette Dette. »

« Et puis il ajoutait :

« Les gouvernements des États particu- « liers ne peuvent toutefois mettre un sem- « blable impôt ; car ce serait se soustraire « aux obligations du contrat, ce qui est « expressément défendu par la constitu- « tion fédérale. »

Il semblait résulter de l'explication fournie par M. Everett que le gouvernement fédéral avait le droit d'établir un impôt sur la dette publique, mais que les gouvernements des États particuliers ne l'avaient pas.

M. Gladstone continuait dans ces termes :

« Nous sommes obligés de donner un sens rationnel aux mots qui sont contenus dans les lois sur les prêts, et qui disent que les dividendes publics seront payés libres de toute taxe et charge quelconque. M. Pitt pensait que le sens naturel était qu'il n'y avait pas à regarder à la nature de la source, mais qu'on pouvait considérer le dividende par rapport au revenu de celui qui le reçoit. »

Cette distinction ressemble à celle que faisait Barnave quand il distinguait l'impôt sur la rente de l'impôt sur les rentiers : Pitt était d'avis, comme Barnave, qu'il était possible d'établir l'impôt sur les rentiers, mais non pas sur la rente :

« Mais on pourrait donner, dit M. Gladstone, une autre interprétation aux pres-

criptions des lois et considérer non pas le simple revenu annuel, mais la durée de ce revenu attestée par le prix du titre. Ce serait lever la taxe sur la valeur capitalisée du revenu. »

Toujours est-il que les discussions anglaises n'ont jamais été très claires et que le fait paraît toujours y avoir primé la théorie. M. Gladstone commence en effet par dire que la discussion de l'impôt sur la rente conduit sur un terrain très délicat; puis il donne pour ce qu'elle vaut l'explication de M. Everett; mais cette explication n'a pas de sens ou bien elle signifie qu'on ne peut pas, sans manquer à ses engagements, modifier le contrat fait avec ses prêteurs. Ici, M. Gladstone s'arrête; il ne poursuit pas le raisonnement et se demande pour finir si l'État ne pourrait pas, sans s'attacher aux coupons annuels, percevoir

un impôt sur le prix de la rente, c'est-à-dire sur le capital de la rente, c'est-à-dire sur la fortune des rentiers. Enfin, après avoir exposé la thèse de l'impôt sur la fortune des rentiers, M. Gladstone s'arrête de nouveau ; il la condamne et montre les anomalies qui en seraient résultées à cause du changement incessant de la valeur des fonds publics.

Un impôt sur le capital de la rente serait en effet un impôt sur le cours de la rente et non pas un impôt sur le revenu des rentiers.

Je vous ai dit dans ma dernière conférence, que la question de l'impôt sur la rente se posait en France dans des termes tout à fait différents. Pour ceux que ne retient pas la pensée de violer un engagement pris par l'État à d'autres époques, la grande raison de ne pas imposer la rente

est la crainte de faire obstacle au placement des emprunts futurs.

La cédule D porte sur le revenu que procure l'exercice des professions, l'industrie et le commerce. La grande difficulté de l'income-tax en Angleterre, c'est l'obligation imposée par la loi aux négociants de déclarer le montant de leurs bénéfices annuels et de subir le contrôle très minutieux des agents du fisc.

« Je sais le cas d'un marchand de Liverpool, dit un des déposants dans l'enquête de 1851, qui déduisit de sa balance un certain nombre de dettes de l'année écoulée. Les agents de l'income-tax vinrent, examinèrent ses livres et constatèrent cette défalcation. C'étaient des créances sur l'Amérique. Les débiteurs avaient disparu de leur résidence habituelle, et étaient allés vivre dans l'intérieur où on ne pou-

vait les trouver. Il pensait que ces créances pouvaient être considérées comme perdues; mais il n'en obtint pas l'autorisation des commissaires de l'income-tax et il dut les considérer comme bonnes. »

Le bénéfice commercial n'est pas absolu; il doit être apprécié, il ne sort pas tout fait d'une machine. Pour le connaître, il faut que le commerçant fasse une étude très minutieuse de son bilan; je ne sais même pas si on peut dire qu'il y ait dans le commerce un bénéfice annuel. Pour être absolument exact, il faudrait comparer le capital d'un commerçant au jour où il est entré dans les affaires, avec son capital au jour où il en est sorti dix ou vingt ans plus tard. La différence entre l'importance de son capital aux deux époques constitue son bénéfice ou sa perte. On peut dire des bénéfices que les commerçants s'attribuent

tous les ans que ce ne sont jamais que des acomptes.

Dans les affaires compliquées il peut y avoir et il y a des appréciations très différentes, faites les unes et les autres de très bonne foi et dont le résultat est de modifier quelquefois le compte des bénéfices de l'année dans des proportions tout à fait inattendues.

De là naissent des impatiences très naturelles chez les contribuables quand il leur faut justifier de leurs bénéfices devant des commissaires dont les appréciations personnelles ne peuvent avoir aucune valeur par suite de leur incompétence.

Le bénéfice du commerçant ne comprend-il pas d'ailleurs une part d'amortissement, une somme à mettre de côté, afin de constituer un capital dont le produit fera vivre le commerçant le jour de sa retraite des affaires?

Il en est des bénéfices du commerce et de l'industrie comme du produit qu'on retire de l'exercice d'une profession libérale. Les revenus de cette nature doivent être considérés comme de véritables pensions dont la durée sera plus ou moins longue et dont le fruit ne pourrait pas sans imprudence être employé en totalité à des dépenses annuelles; les revenus de ceux qui exercent une profession, de même que les revenus de ceux qui exercent une industrie sont de véritables annuités qui leur seront servies pendant le cours de leur vie, ou pendant un certain nombre d'années. Il en est tout autrement des revenus qui se perçoivent pendant toute la vie comme des annuités perpétuelles qu'on peut transmettre à ses enfants. C'est le cas pour les capitaux placés en rente sur l'État, ou prêtés sur hypothèques ou employés d'une ma-

nière quelconque pour produire des intérêts annuels.

La discussion sur la différence à faire entre les revenus de différente origine a pris en Angleterre une importance tout à fait majeure à partir du jour où la démocratie est arrivée au pouvoir, c'est-à-dire après le triomphe de Cobden. On s'est demandé alors si l'impôt sur le revenu ne devait pas jouer un rôle social ; s'il ne devait pas subir une transformation pour être appliqué plus équitablement. On a demandé que l'impôt sur le revenu fût remanié pour être plus compensateur sans perdre son caractère complémentaire : on admettait bien qu'un des objets importants de l'impôt était de fournir les ressources absolument nécessaires à l'équilibre du budget; on admettait également que les gros budgets de l'Angleterre ne pouvaient être équili-

brés que par un income-tax dont le tarif serait assez élevé ; on reconnaissait aussi que c'était un impôt très élastique et qu'en en serrant la vis, comme on dit quelquefois, on pouvait lui faire produire beaucoup d'argent sûrement et promptement, ce qui est d'une utilité incontestable quand on est obligé de satisfaire à quelque grande nécessité publique comme une guerre ; mais en même temps on soutenait que c'était avant tout un impôt destiné à frapper certaines classes de la société, parce que ces classes étaient trop ménagées par le système fiscal en vigueur. Mais on reconnaissait également qu'il était difficile de trouver une méthode propre à répartir équitablement cette sorte d'impôt entre les différentes classes de la société. Il faut, pensait-on, pour y arriver, faire une étude spéciale de l'emploi de chacune des sources de revenus

pour établir ce qu'on peut demander à chacune d'elles. On voit que c'est abandonner le principe posé par Pitt, par Addington, par Peel et par Gladstone, de l'égalité de taxation des différentes sources de revenus. Ce n'est plus le revenu que l'on considère, ce sont les personnes qui en jouissent. Une rente perpétuelle, par exemple, est un revenu d'une nature particulière qui semble fixe; elle peut pourtant changer de nature par rapport à ceux qui en jouissent, si elle est distribuée dans des conditions particulières entre ceux auxquels elle est attribuée. De même qu'on peut la diviser en diverses portions dans le présent pour la servir à plusieurs personnes à la fois, on peut la diviser en tranches, dans le temps, c'est-à-dire la servir successivement à des titulaires qui se succèdent. On peut attribuer la jouissance d'une rente perpétuelle à une personne pen-

dant sa vie à titre de pension, sauf à en faire jouir après la mort du premier pensionné une seconde personne et ainsi de suite. Une rente perpétuelle peut donc être divisée en un certain nombre de rentes viagères. Considérée en elle-même, c'est une rente perpétuelle qui doit l'impôt de la rente perpétuelle. Considérée comme une suite de rentes viagères qui passent d'une têtà à une autre, ne doit-elle pas payer un autre impôt : celui des rentes viagères? Chacun des titulaires successifs ne doit-il pas être considéré à part? Son droit n'est-il pas de prélever, avant de satisfaire à l'impôt, une partie de ce revenu temporaire à son regard, pour en faire à son profit ou au profit des siens une sorte de dotation d'amortissement? Si on considère la rente, c'est toujours la même rente ; si on considère le revenu qui profite à la nation, c'est toujours le même pro-

duit; mais si on considère les personnes qui en jouissent chacune durant leur vie, c'est autre chose : ce n'est plus un produit net, et une partie en est grevée du devoir d'épargner.

Stuart Mill a dit qu'on ne doit en aucun cas mettre un impôt sur l'épargne; l'État ne doit pas imposer la portion du revenu qui représente la dotation d'un amortissement nécessaire, auquel le contribuable ne peut pas et ne doit pas se soustraire.

Telles sont les discussions dont toute l'Angleterre est agitée et qui amèneront sans doute un jour la transformation de l'income-tax. Il n'a pas manqué d'ailleurs de publicistes pour répondre aux réformateurs de l'income-tax que leurs théories étaient extrêmement critiquables. La question est en somme de savoir à quels impôts l'État doit s'adresser pour se procurer les res-

sources dont il a besoin. C'est une question dans la solution ne peut pas être générale, car on admet aujourd'hui qu'aucun impôt, pas plus l'impôt sur le revenu que tout autre, ne peut être l'impôt unique, et tout le monde reconnaît que pour pourvoir aux nécessités d'un vaste budget comme celui de l'Angleterre ou de la France, il est de toute nécessité de frapper les contribuables tout à la fois par des taxes directes et par des taxes indirectes. Si on modifie l'assiette des impôts directs pour les percevoir en raison de la situation des contribuables, il n'y aura aucune raison de ne pas en faire autant pour la perception des impôts indirects, et pour ne pas les faire peser également sur ceux qui les acquittent, à raison de leur situation personnelle.

La *Revue d'Edimbourg* a traité ce sujet avec beaucoup de force et beaucoup de

verve il y a déjà quelques années; elle combattait très vivement la nouvelle doctrine que je viens de vous exposer et s'opposait à ce qu'on réformât l'income-tax; elle ajoutait, comme je viens de le faire, que si le raisonnement des partisans de la réforme était fondé, il l'était aussi bien au regard des impôts indirects qu'au regard de l'Income Tax: pourquoi n'appliquerait-on pas, disait-elle, le principe nouveau au recouvrement des impôts de consommation : à l'impôt sur le thé comme à l'impôt sur le revenu?

L'income-tax, disait la *Revue d'Edimbourg*, est injuste, à ce qu'on prétend, parce qu'il ne fait pas toutes ces distinctions; mais alors quelle autre taxe, quelle opération commerciale est donc juste? Notre revenu public se compose, en gros, des douanes et de la régie. Chacun de ces impôts est comdamné par le même principe qui condamne

aujourd'hui l'income-tax. Concevez-vous une livre de thé vendue avec un impôt qui varierait suivant la nature du revenu de celui qui l'achète, comme le demande ce qu'on appelle la parfaite justice? Voyez-vous l'épicier en face de son client et entamant ce dialogue avec la vieille dame qui vient chercher sa livre de thé :

*La vieille dame.* — Une livre de Souchong mélangé de Peko, s'il vous plaît, Monsieur Figg.

*Figg.* — Oui, Mame ; quelle cédule, Mame?

*La vieille dame.* — Cédule A.

*Figg.* — Droit 2 sh. 2 p. — Revenu permanent, viager, à terme?

*La vieille dame.* — Viager.

*Figg.* — Viager. Quel âge, Madame? Aimez mieux le taire? naturellement. — Excusez. — Vous savez, Madame, ce n'est

pas notre faute. — Mettons quarante ans. — Capitalisé à 16 années et demi — demi-droit 1 sh. 1 p. — Pas d'enfants? — pas de dettes? alors thé 3 sh. droit 1 sh. — 1 p. soit 4 sh. 1, s'il vous plaît, Madame. — Merci. — Serviteur.

Et il passe à une autre cliente.

Il est de la dernière évidence que l'impôt indirect ne peut pas se prêter à une assiette et à un recouvrement personnel, et c'est jusqu'à un certain point un de ses avantages, qu'il ne faut pas perdre de vue. Si le système financier d'un pays a pour base un mélange d'impôts indirects et d'impôts directs, il est fort inutile de faire des distinctions personnelles comme celles qu'on voudrait faire en Angleterre. C'est pourtant la réforme à laquelle s'est attachée la démocratie avancée de l'autre côté de la Manche; c'est le sens dans lequel l'impôt

direct sur le revenu pourrait bien être transformé s'il doit l'être, et c'est d'ailleurs la réforme qu'ont faite les importateurs de l'income-tax en Italie. Aussi est-il important de placer ici quelques considérations sur l'impôt établi en 1864 en Italie sur la richesse mobilière. C'est ce que je ferai dans une prochaine conférence.

# SEPTIÈME CONFÉRENCE

## (31 MARS 1886)

Impôt sur la richesse mobilière en Italie. — Raisons politiques et économiques. — Longue période de tâtonnements. — Cédules formées en raison de la nature de la jouissance des revenus. — Impôt sur rôles et impôt par retenue. — Impôt sur la rente. Impôt sur le revenu en Allemagne. Impôts sur le produit par opposition à l'impôt sur le revenu. Impôt des classes. — Impôts des revenus classifiés. — Superposition de l'impôt sur le produit à l'impôt sur le revenu. — Progression modérée.

Dans ma dernière conférence je vous ai entretenus de l'income-tax d'Angleterre. Je vous parlerai aujourd'hui de l'impôt sur la richesse mobilière en Italie et de l'impôt sur les revenus en Allemagne.

Nous sommes en 1864. L'impôt sur le

revenu en Angleterre fonctionne régulièrement depuis vingt-deux ans. Son principe n'est plus discuté; tout le monde reconnaît qu'il sert d'impôt complémentaire, qu'il procure à l'État un supplément de ressources très nécessaire, dont l'importance varie suivant les circonstances entre la dixième ou la septième partie des ressources générales du budget de l'État. Tout le monde reconnaît également qu'il est compensateur, c'est-à-dire qu'il rend possible la réduction au minimum des impôts de consommation et qu'il permet de maintenir la franchise du pain, de la viande et des denrées de première nécessité, faisant espérer à l'Angleterre le triomphe prochain de la réforme du *déjeuner franc d'impôts*, réforme dont la réalisation ne sera d'ailleurs complète que le jour où le Chancelier de l'Échiquier pourra proposer

aux Chambres l'abolition totale du lourd impôt qui pèse aujourd'hui sur le thé. Mais on n'est pas d'accord sur la distinction à faire au point de vue de l'application de la taxe entre les diverses sources de revenus, ni sur l'importance des faveurs qu'il serait équitable d'accorder aux revenus précaires par rapport aux revenus permanents.

M. Gladstone résistait à cette époque, comme il résiste encore aujourd'hui, à la réforme préconisée par Stuart Mill et à l'introduction, dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, du principe de la *discrimination*, c'est-à-dire de l'inégalité de l'impôt en raison de la nature du revenu des contribuables.

C'est au moment où la discussion sur la distinction à faire entre les revenus précaires et les revenus permanents était la plus vive en Angleterre, que l'Italie s'est

décidée à introduire chez elle un impôt analogue à l'income-tax qui a pris le nom d'*impôt sur la richesse mobilière.*

L'impôt italien sur la richesse mobilière diffère de l'income-tax anglais en ce qu'il ne s'applique pas aux revenus immobiliers, ces revenus étant atteints déjà par deux impôts fonciers, le premier sur les terres qui est de répartition, le second sur les habitations qui est de quotité.

L'impôt italien diffère en outre de l'impôt anglais en ce sens que les cédules italiennes sont constituées en raison de la solidité des revenus auxquels elles s'appliquent. Les revenus sont divisés en revenus permanents provenant d'un capital, en revenus mixtes provenant tout à la fois d'un capital et d'un travail, et en revenus provenant uniquement du travail.

L'Italie de 1864 s'est ralliée à l'idée de

l'impôt sur le revenu, non par des considérations économiques, mais par des considérations politiques.

L'impôt sur la richesse mobilière est né en Italie, comme l'income-tax en Angleterre, à la suite d'une grande crise. L'income-tax anglais a été créé pour pourvoir aux frais de la grande guerre contre la France au commencement du siècle; aboli à la paix, il a été remis en vigueur en 1842 pour conjurer une des crises industrielles les plus graves que l'Angleterre ait eues à traverser.

L'impôt sur la richesse mobilière a été établi en 1864 en Italie pour achever l'unification du royaume. Il y avait encore à cette époque des taxes mobilières particulières dans chacune des provinces qui avaient formé les anciens États de l'Italie. Il existait dans les provinces parmésanes

un impôt personnel et un impôt sur les patentes; en Toscane, une taxe de famille; en Lombardie un impôt sur certains revenus et une taxe sur les arts et le commerce; à Modène, une contribution personnelle, une taxe sur les capitaux productifs, sur les capitaux du commerce et sur les bestiaux; dans les anciennes provinces pontificales, une taxe d'exercice sur les arts, les métiers et le commerce; dans les provinces de l'ancien royaume de Naples enfin, une taxe de 10 p. 100 sur les traitements et pensions.

Il était nécessaire de fondre en un seul tous ces impôts différents; la politique d'unification du royaume le commandait, et c'est pour obéir à cette politique et pour opérer cette fusion qu'on a réuni toutes les anciennes contributions mobilières en une taxe générale et unique sur tous les revenus mobiliers.

M. Sella, qnand il a proposé la création du nouvel impôt, ne l'a pas présenté pour servir de contrepoids aux impôts indirects, ni pour compenser l'insuffisance relative de la part des classes aisées dans le payement des taxes de consommation. Il ne faisait pas une opération économique, il a voulu faire et il a fait en réalité une opération politique.

L'impôt sur la richesse mobilière est bientôt, il est vrai, devenu pour les hommes d'État et pour les économistes un impôt compensateur, mais il a été créé à l'origine pour faire autre chose que de la compensation.

Le ministre avait proposé de taxer uniformément tous les revenus proportionnellement à leur valeur, sans rechercher leur origine et sans s'inquiéter de leur durée probable. Ce sont les Chambres qui ont dis-

tingué les revenus par leur nature pour les taxer différemment.

On les a classés en trois catégories : on a fait une première catégorie des revenus perpétuels, des revenus de capitaux placés en prêts ou autrement, et on les a taxés à leur valeur intégrale. On a fait ensuite une seconde catégorie des revenus temporaires mixtes, c'est-à-dire de ceux à la production desquels concourent à la fois le capital et le travail (industrie, commerce); on les a taxés aux six-huitièmes. Enfin on a fait une troisième et dernière catégorie des revenus temporaires simples, produits par le travail seul, et on y a fait entrer les revenus auxquels ne concourent ni le travail actuel ni le capital, comme les pensions et les rentes viagères, et on les a taxés aux cinq-huitièmes. Dans un cas on faisait ainsi une défalcation de deux huitièmes et dans

l'autre de trois huitièmes pour déterminer le revenu imposable ; mais après avoir constitué le revenu imposable, on ne faisait pas de différence dans le taux de l'impôt ; il en résultait que le taux de l'impôt n'était pas le même par rapport au revenu vrai, mais qu'il était identique par rapport au revenu imposable.

La première pensée du législateur italien avait été de ne pas consentir d'exemption et de faire payer aux contribuables ayant les plus bas revenus une sorte de capitation de deux livres qui pouvait même être réduite à une seule livre. Les revenus de 250 à 500 livres étaient taxés d'après une échelle croissante; et les revenus excédant 500 livres payaient seuls l'impôt normal. En outre, comme il était très difficile d'établir les rôles dans un pays où la transformation politique était à peine achevée, on jugea prudent de faire

le premier essai de recouvrement sous forme de répartition. Le premier contingent général fut fixé pour tout le royaume à 30 millions, et pour en faire la répartition entre les diverses provinces, on procéda d'une façon analogue à celle qu'on avait employée en France quand on a réparti entre les départements les premiers contingents de l'impôt foncier et de l'impôt mobilier.

Les 30 millions furent distribués entre les provinces : 1° pour un cinquième, en raison de la contribution foncière; 2° pour un cinquième en raison de la population; 3° pour un cinquième, en raison des traitements ou pensions de l'État et des dividendes des sociétés anonymes ressortant des derniers bilans; 4° pour un dixième en raison des droits de douanes; 5° pour un dixième, en raison des recettes des postes; 6° pour un dixième, en raison du produit de

l'enregistrement et du timbre; 7° pour un dixième enfin, en raison du nombre de kilomètres des chemins de fer et des routes.

La combinaison était bizarre, bien plus bizarre encore que la combinaison française de la fin du siècle dernier, mais elle avait été étudiée avec soin par des statisticiens et des économistes habiles, et paraissait devoir produire de bons résultats en proportionnant les contingents particuliers à la richesse des différentes provinces.

Comme il arrive le plus souvent et comme il est arrivé en France, cette combinaison, quoique fort ingénieuse, aboutit à tout autre chose qu'à l'égalité ; et tandis que le taux de l'impôt atteignait en moyenne à peine 3 fr. 78 c., p. 100 dans l'ensemble du royaume, il dépassait, dans un certain nombre de communes, le maximum de 10 p. 100 qui avait été fixé par la loi. Aussi

le système de la répartition fut-il, dès 1866, abandonné pour le système de la quotité. Mais le temps pendant lequel l'impôt sur la richesse mobilière a été recouvré comme impôt de répartition n'a pas été perdu pour le perfectionnement de son assiette.

On a pu en effet dresser les rôles et rechercher les produits avec beaucoup plus de facilité que si on avait adopté tout d'abord le système de la quotité, car c'étaient les provinces, représentées par les autorités locales et les contribuables eux-mêmes qui avaient fait partout la recherche de la matière imposable exonérant de cette tâche les agents du pouvoir central. Pour que le taux de l'impôt fût le moins élevé possible, il importait aux contribuables que leurs voisins fussent imposés au vrai, car tout ce qui eût été en moins sur les uns, aurait été reporté nécessairement en plus sur les autres.

Le passage par le système de la répartition a donc permis de créer les rôles plus aisément, de trouver plus complètement la matière imposable. Si on avait procédé différemment, l'opération eût été très difficile, et elle n'eût été en tous cas possible que grâce à des investigations qui auraient suscité beaucoup de mécontentements. On a donc bien fait d'avoir recours pour les premières années au système de la répartition.

La première loi d'impôt sur la richesse mobilière contenait les dispositions répressives de la fraude qui sont l'accompagnement obligé de tous les impôts directs sur le revenu. C'est ainsi que le contribuable convaincu d'avoir fait une déclaration incomplète était taxé au double de sa cote normale à titre d'amende, et que les propriétaires de capitaux placés n'étaient recevables à exercer leur droits contre leurs

débiteurs qu'après avoir fait constater que les revenus qu'ils tiraient de leurs créances avaient bien été déclarés.

Vous vous rappelez que des clauses analogues avaient trouvé place dans les lois fiscales des anciennes républiques italiennes. En France on y est hostile; on n'a jamais voulu établir cette sorte de pénalité. On a proposé quelquefois de supprimer l'action en justice contre leurs débiteurs aux créanciers qui avaient trompé l'enregistrement ou qui avaient omis de faire des déclarations, mais nos assemblées ont toujours considéré ces sortes de pénalités comme contradictoires avec les principes de notre droit public. L'Assemblée nationale de 1871, entre autres, quoique animée d'un grand esprit de fiscalité, n'a jamais consenti à faire entrer de dispositions de cette nature dans notre législation fiscale.

Lorsque plus tard, en 1866, le système de la quotité a prévalu en Italie, on a dû modifier dans une certaine mesure la composition des commissions chargées d'examiner et de reviser les déclarations des contribuables.

Dans le système de la répartition, les commissions locales étaient en effet intéressées à ce que tous les contribuables figurassent sur les rôles et à ce que la totalité de leur revenu fût atteinte par l'impôt; c'était le seul moyen d'abaisser la taxe au minimum. Dans le système de la quotité, les intérêts locaux se trouvaient au contraire en opposition avec les intérêts de l'État, et ce qui était gagné par les contribuables fraudeurs, au lieu d'être repris sur leurs voisins, était perdu pour le trésor public. C'est pour cette raison qu'après avoir changé de système on a modifié la composition des commissions de vérification pour y faire

entrer un bien plus grand nombre de représentants de l'État.

C'est aussi à la même époque qu'on a supprimé la taxe de 2 livres sur les petits contribuables, parce que le plus grand nombre des cotes irrécouvrables se rapportaient à cette taxe, dont les redevables étaient pour la plupart dans des conditions voisines de la misère et n'offraient aucune surface à l'action du fisc.

On fut ainsi amené à l'exemption des petits contribuables par des raisons analogues à celles qui avaient déterminé Pitt et Addington à la fin du XVIII^e et au commencement du XIX^e siècles en Angleterre.

Les contribuables de l'impôt foncier, qui paraissaient ne point offrir de matière imposable à l'impôt sur la richesse mobilière, avaient été imposés à ce minimum de 2 livres parce que la propriété d'un morceau

de terre était une présomption qu'on possédait un minimum de richesse mobilière ; aussi voulut-on remplacer ce minimum de 2 livres par un droit de 4 p. 100 sur la rente foncière, c'est-à-dire sur le revenu des immeubles, déduction faite des dettes et de l'impôt. Mais cette innovation n'eut qu'une courte durée parce qu'elle constituait une dérogation au principe même de la nouvelle loi et qu'elle confondait dans une certaine mesure l'impôt sur le revenu des terres avec l'impôt sur le revenu mobilier.

L'impôt foncier italien est analogue à l'impôt foncier français et, comme tous les impôts fonciers établis sur des cadastres anciens, il est très mal réparti. Aussi la question de la péréquation de l'impôt foncier est-elle en Italie aussi difficile et aussi pressante qu'elle l'est en France.

On avait eu un instant l'idée, en 1864, de

tourner la difficulté de la péréquation en comprenant le revenu foncier, comme en Angleterre, dans les revenus imposables à la nouvelle taxe. Mais on a bien vite reconnu qu'il était plus prudent de s'en tenir à l'impôt mobilier, et l'impôt sur la richesse mobilière est resté depuis lors, toujours comme à l'origine, un impôt pur et simple sur les revenus mobiliers

La période d'essai du nouvel impôt a duré très longtemps. La forme et l'assiette, l'établissement des rôles, la rédaction et le contrôle des déclarations, ont été l'objet de dispositions législatives qui se sont succédé sans interruption pendant treize ans. Ce n'est qu'à partir de 1877 que l'impôt sur la richesse mobilière a fonctionné avec régularité, qu'on a pu en organiser la statistique comparative et l'étudier dans ses conséquences politiques et économiques.

Les deux modifications les plus importantes qui se soient produites pendant cette période de préparation et d'étude ont été d'abord la suppression des centimes additionnels, et ensuite le recouvrement mixte, c'est-à-dire l'emploi simultané des rôles et de la retenue. On avait cru, à l'origine, qu'il était bon d'intéresser les communes au développement de l'impôt, et pour y arriver, on les avait autorisées à prélever à leur profit un certain nombre de centimes en sus du principal revenant à l'État, mais plus tard, quand on a remplacé le système de la répartition par celui de la quotité, on est revenu sur cette combinaison. Dans la période préparatoire il a donc été perçu des centimes additionnels au profit des communes, et l'impôt a été tout à la fois local et général; mais dans la période définitive les centimes additionnels ont été supprimés, et

l'impôt est devenu purement et simplement un impôt d'État dont le produit à servi uniquement à l'alimentation du budget général.

Les considérations qui ont fait abandonner les centimes additionnels communaux peuvent être rapprochées avec intérêt des considérations qu'on a fait valoir pendant la Révolution française contre le maintien de la perception des sous additionnels au profit des communes. Ramel a fait un rapport à la Convention, dans lequel il s'élève avec une extrême vivacité contre les sous additionnels, contre cette faculté qu'on avait ainsi donnée à des communes de percevoir à leur profit une partie de l'impôt qui appartenait à l'État. C'était à ses yeux un mode fédératif, contraire à l'esprit de centralisation qui devait animer la république et favorable au développement d'une autonomie

communale dangereuse. Les sous additionnels étaient à ses yeux un danger politique dans un grand État centralisé. Les Italiens ne sont pas hostiles à la décentralisation, qui est infiniment plus développée en Italie qu'en France, mais ils ont compris que pour fonder l'unité de leur empire, il fallait prendre des précautions contre un particularisme qui pourrait entretenir un état d'esprit peu favorable à l'unité du nouveau royaume. Aussi les motifs qui ont amené la suppression des centimes additionnels communaux en Italie ont-ils quelque ressemblance avec ceux que Ramel avait mis en avant dans son rapport à la Convention.

L'autre nouveauté introduite pendant la période d'essai dans la loi sur la richesse mobilière a été la division du recouvrement en deux parties : le recouvrement s'est fait en partie sur rôle, et en partie au moyen de

retenues. Les personnes jouissant de revenus tirés d'une source qui leur appartenait, étaient obligées jusque-là de faire une déclaration servant à dresser un rôle; elles étaient alors comprises dans une liste qui servait au recouvrement. Mais le fisc a cru qu'il était plus avantageux, pour éviter les fraudes, de supprimer du montant de la cote individuelle les revenus d'une certaine catégorie dont l'impôt pouvait être prélevé à la source même du produit, comme par exemple les traitements, les pensions et surtout les rentes sur l'État. L'impôt a donc été divisé en deux classes, et ces deux classes se sont trouvées, par rapport à leur produit, à peu près égales; 55 p. 100 du produit total de l'impôt a été perçu au moyen de rôles et le reste, soit 45 p. 100, au moyen de retenues.

Pour dresser les rôles, on a fait au préalable ce qu'on peut appeler un cadastre de

la fortune mobilière. Le décret royal du 30 octobre 1869 a ordonné la formation d'un livre des revenus mobiliers analogue à celui des revenus fonciers. Vous vous rappelez ce que je vous ai dit des impôts de Florence et de la préoccupation constante des chefs du parti populaire. Ils demandaient incessamment qu'on établît un cadastre de la fortune mobilière, cadastre mobile et dressé de manière à suivre les mouvements de la richesse des particuliers. Les revisions de ce cadastre mobile ont amené des difficultés très grandes et ont causé des troubles dont je vous ai parlé dans une de mes précédentes conférences. Le livre dont l'ouverture était prescrite par le décret de 1869 devait être tenu au courant comme le cadastre florentin et garder de la même manière la trace des variations de la matière imposable. Il devait être enfin arrêté

chaque année au 15 novembre, et les renseignements qu'on en tirait devaient servir de base à la liquidation de l'impôt. C'est exactement ce que Jean de Médicis avait demandé en 1427 quand il fit décréter le Catasto, prétendant qu'il n'était pas plus difficile d'organiser le cadastre de la fortune mobilière que celui de la fortune immobilière, parce que s'il est vrai que la fortune mobilière soit changeante, il est possible d'organiser un cadastre changeant à son image et changeant comme elle.

L'objet principal de la perception par le système de la retenue, avait été d'atteindre la rente sur l'État. La discussion sur l'impôt de la rente a été d'ailleurs assez vive, car c'est toujours un grave parti à prendre que de frapper d'une taxe les coupons de la dette publique. Mais la situation financière exigeait des sacrifices, et comme il n'exis-

tait aucun texte ancien sur la franchise d'une rente dont la création était fort récente, on prit la résolution de considérer la rente à part, en dehors du revenu général imposable pour en percevoir l'impôt proportionnel par voie de retenue au moment du payement des coupons.

On a fait beaucoup de travaux statistiques pour élucider la question de savoir si l'impôt sur la rente avait été ou non défavorable au crédit italien. On a établi dans des tableaux rendus faciles à embrasser d'un coup d'œil par des diagrammes, que le cours de la rente italienne avait été constamment plus élevé dans la période qui a suivi l'impôt sur les coupons que dans la période qui l'a précédé. On en a conclu que l'impôt sur la rente n'avait pas affecté le crédit public. Je ne conteste pas les chiffres des tableaux qui ont été produits, je les tiens

même pour absolument exacts, mais je ne crois pas possible d'en rien conclure. On ne peut pas comparer une situation donnée avec la situation qui serait résultée d'autres conditions qui n'existent plus. On a beaucoup discuté dans notre pays la question de la liberté commerciale et de la protection, et de l'action des deux systèmes sur le coefficient d'accroissement du commerce. M. Thiers, par exemple, soutenait toujours que l'accroissement du commerce français avait été proportionnellement plus grand sous le régime protecteur que sous le régime libéral, et il en concluait que le régime protecteur était plus favorable que le régime libéral au développement des affaires. Mais la conclusion d'un semblable raisonnement ne pouvait pas être vérifiée, car les adversaires de M. Thiers pouvaient répondre, sans qu'on pût rien opposer à leurs affirmations,

que l'accroissement du commerce français aurait été moins grand qu'il ne l'était si le régime protecteur avait remplacé celui de la liberté. Il est certain que les cours de la rente italienne ont été plus élevés après 1868 qu'auparavant, mais il est impossible d'en induire que les cours auraient été moins élevés si l'impôt sur la rente avait cessé d'être perçu. L'établissement de l'impôt sur la rente n'a pas empêché le pays de s'enrichir, cela est certain. Il est clair aussi que l'impôt sur la rente n'a pas été un obstacle à la bonne administration des finances publiques. L'accroissement des richesses et la bonne gestion des finances ont relevé le crédit italien : rien n'est plus vrai. Il est cependant probable que les rentes italiennes, si elles ne subissaient pas de retenues à titre d'impôt, seraient cotées à un cours plus élevé, plus

élevé tout au moins d'une quotité correspondant à la capitalisation de l'impôt prélevé au profit de l'État. L'impôt sur la rente équivaut en réalité à l'expropriation, au profit de l'État et sans compensation, d'une partie du capital des rentiers. Certaines législations ont cru pouvoir obliger les rentiers à faire l'abandon d'une certaine portion de leur propriété ; c'est un fait plus ou moins brutal, mais je ne vois pas comment on pourrait en tirer la conclusion que les capitalistes ont trouvé de l'avantage à faire cet abandon. Qu'ils aient subi cette amputation dans leur fortune et qu'ils n'en soient pas morts, c'est certain, mais il n'y a pas à tirer du fait qu'ils ont survécu, un argument économique en faveur d'une semblable politique financière. On a quelquefois émis cette idée bizarre, que le crédit italien n'était devenu solide que grâce à l'é-

quilibre budgétaire, et que l'équilibre du budget n'avait pu être obtenu que grâce à l'impôt sur les rentes, d'où cette conséquence que le relèvement du crédit italien serait la conséquence immédiate de l'établissement de l'impôt. C'est un raisonnement qu'on peut faire à l'occasion de toutes les banqueroutes. Quand un état ne paie plus ses dettes, et qu'il supprime ses créanciers, il n'a plus ni dettes ni créanciers et la situation de ses finances est certainement meilleure qu'auparavant. Si l'équilibre du budget d'un état qui a fait banqueroute se maintient pendant un grand nombre d'années le crédit peut renaître et se relever d'autant plus aisément que l'époque de la banqueroute est plus ancienne.

Aujourd'hui, après quatre-vingts ans, nous ne pensons plus en France à la banqueroute du Directoire, et il est clair que cette banqueroute du commencement du siècle n'a pas

d'influence sur les cours du jour et ne les déprime plus.

On peut dire, si l'on veut, que sans la banqueroute du Directoire nous aurions aujourd'hui à faire face à une dette beaucoup plus lourde que celle dont nous sommes chargés et que le taux du crédit de la France serait à cause de cela beaucoup moins élevé. Toutes ces théories de la banqueroute sont oiseuses, et rien au monde ne pourra persuader au public qu'il faut modifier le proverbe afin de pouvoir dire : « Qui ne paye pas ses dettes s'enrichit. »

L'impôt sur la richesse mobilière a pris sa forme définitive en Italie depuis 1877. Les revenus sont toujours divisés en plusieurs classes, ou plutôt en catégories, qui sont au nombre de cinq. La première catégorie ou cédule A, comprend les revenus

spontanés et permanents provenant de prêts hypothécaires ou chirographaires, de prêts conclus par conventions verbales et en général de tous crédits de capitaux; la seconde catégorie, ou cédule B, comprend les revenus temporaires mixtes à la production desquels concourent simultanément le capital et le travail, c'est-à-dire les profits commerciaux et industriels, y compris ceux des industries agricoles exercées par des personnes étrangères à la propriété du sol.

Ce dernier point est une des anomalies les plus singulières de l'impôt italien : un capitaliste qui exploite une ferme, qu'il loue, est obligé de payer un impôt sur le produit du capital qu'il emploie pour sa culture; mais un propriétaire qui cultive lui-même son propre bien et qui emploie pour sa culture un capital égal à celui du capitaliste fermier n'est pas astreint à l'impôt! C'est

une inégalité choquante qu'on n'a pas pu éviter, parce qu'il était absolument impossible d'imposer les propriétaires avant d'avoir reconstitué l'impôt foncier et d'être venu à bout du problème de la péréquation. Il y a une autre anomalie assez particulière à l'Italie, c'est l'impôt sur les métayers. La difficulté qu'on rencontrait était analogue à celle qu'on a rencontrée en Angleterre dans une matière semblable. Les partisans passionnés de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire des impôts comme l'impôt italien sur la richesse mobilière, comme l'income-tax anglais, trouvent que l'avantage principal de cette nature d'impôt est de remplacer dans l'évaluation du revenu la présomption par la vérité, et d'atteindre le revenu vrai, au lieu du revenu simplement probable.

Or, en Angleterre comme en Italie, on a été obligé, pour atteindre le revenu des fer-

miers et des métayers, de s'arrêter à une hypothèse et d'attribuer à ces cultivateurs par un raisonnement d'ailleurs fort arbitraire un revenu présumé. En Angleterre le fermier paye, à titre d'impôt sur le revenu, un impôt sur son fermage; en Italie le métayer paye, à titre d'impôt sur le revenu, des centimes additionnels sur l'impôt foncier de son propriétaire. C'est donc un revenu supposé plus ou moins rapproché du revenu vrai, qui sert de base à une taxe qu'on établit dans un certain rapport avec une autre taxe ou au prorata d'une dépense qui est celle du loyer. La seconde catégorie comprend donc d'abord les revenus industriels et commerciaux, et ensuite les revenus agricoles des personnes étrangères à la propriété du sol, et ceux des industries de même nature exercées par les propriétaires, telles que l'élevage des bestiaux et la sériculture. Les

revenus de la cédule B sont taxés aux six huitièmes de leur valeur. La troisième catégorie, ou cédule C, comprend les revenus temporaires produits par le travail seul, tels que ceux qui proviennent de l'exercice d'une profession, d'un art ou d'un métier, ils sont estimés et taxés aux cinq huitièmes de leur valeur.

Enfin la quatrième catégorie, ou cédule D, comprend les revenus provenant de pensions, de traitements, d'allocations en espèces ou en nature accordées par l'État, les provinces, les communes ; ces revenus sont estimés et taxés aux quatre huitièmes de leur valeur.

Les fonctionnaires, les employés à traitement doivent économiser une partie de leurs ressources annuelles pour constituer avec cette économie une sorte de fonds d'amortissement. C'est en raison de ce principe

posé par Stuart Mill qu'il faut n'appliquer l'impôt que sur la partie qui n'appartient pas à l'épargne, qu'on a favorisé les fonctionnaires italiens en ne les imposant que jusqu'à concurrence de la moitié seulement de leur traitement.

Une autre catégorie tout à fait distincte, formant la cédule E, comprend les métayers sortis, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, de la cédule B et placés à part.

L'impôt italien est donc très personnel. Il tend du moins à rendre aussi personnel que possible l'impôt sur les sources de produits. C'est une sorte de transformation de l'impôt sur les revenus qui forme la transition entre le système anglais et les systèmes allemands ou suisses, d'impôt personnel sur le revenu général.

Je vous ai souvent signalé la différence entre l'impôt réel et l'impôt personnel,

entre l'impôt sur les sources de produits quand on les considère en elles-mêmes indépendamment de la jouissance qu'elles apportent à leur possesseur, et l'impôt sur le revenu de la personne qui jouit du produit des capitaux et des autres sources de revenus. L'Angleterre s'est maintenue jusqu'à présent autant que possible dans l'impôt réel, et M. Gladstone a fait des efforts pour empêcher qu'on ne fît de l'impôt sur le revenu un impôt purement personnel.

L'Italie s'éloigne beaucoup de l'Angleterre : son impôt sur le revenu tend à devenir tout à fait personnel, car c'est eu égard à la situation de la personne qu'elle règle la quotité du prélèvement. Aussi peut-on prévoir en Italie les difficultés politiques qui sont en quelque sorte inhérentes au développement des impôts personnels et qui ont toujours suivi l'établissement de cette nature

d'imposition. Les rôles qui sont dressés en Italie par les municipalités constituent une liste de gens plus ou moins riches dont il est possible qu'on abuse un jour. Peut-être l'histoire de l'Italie moderne reproduira-t-elle dans cet ordre de faits et dans une mesure plus ou moins dangereuse, l'histoire de l'Italie ancienne.

Mais il ne faut pas s'étonner de voir l'Italie entrer dans cette voie, car elle est depuis quelques années beaucoup plus soumise que l'Angleterre à l'influence des idées allemandes. L'Allemagne est beaucoup plus portée à l'impôt ~~réel~~; c'est pour elle une affaire de doctrine et un principe de politique sociale.

On considère en Allemagne et on a considéré en Italie que c'est faire un progrès démocratique que d'enlever le plus possible à l'impôt direct ce qu'il y a de réel dans son

caractère. Quoi qu'il en soit de ce principe, les Italiens ont d'ailleurs conservé à l'impôt sur la richesse mobilière la signification d'impôt complémentaire qui est également celle de l'income-tax ; ils n'ont eu à aucun moment la pensée d'en faire un impôt unique. Ils en retirent environ 180 millions de francs par an sur un budget de 1,500 millions, c'est-à-dire environ 12 p. 100. Le taux en est, il est vrai, extrêmement élevé, car il atteint 13 fr. 20 c. p. 100 pour les revenus les plus frappés et tout le monde est d'accord qu'on ne peut le maintenir à un taux pareil que parce qu'on y est obligé par une nécessité indiscutable. On peut donc s'attendre, la situation financière de l'Italie aidant, à ce que le taux de l'impôt soit un jour abaissé. Quand cet abaissement pourra être réalisé, la part du produit de l'impôt sur la richesse mobilière dans le produit général des autres

impôts, deviendra tout à fait normale et constituera un simple appoint destiné à maintenir l'équilibre et à faire face aux crises passagères.

S'il est complémentaire, peut-on dire de l'impôt sur la richesse mobilière qu'il soit en même temps compensateur? Oui sans doute, il joue le rôle d'un impôt compensateur, car il permet de maintenir dans des limites plus restreintes le produit des impôts de consommation. Il n'est d'ailleurs et ne sera compensateur que dans une mesure fort restreinte car il ne pourra jamais donner à l'État qu'une ressource très limitée. Cependant en Italie comme en Angleterre le parti de la démocratie avancée tient beaucoup à ce que cette nature d'impôt ait et conserve son caractère compensateur.

J'aurais voulu pouvoir entrer dans plus de détails, mais je ne le ferai pas, parce

que d'une part il n'a rien été discuté en Italie au point de vue des doctrines qui n'ait été discuté en Angleterre, et que d'autre part il est nécessaire que j'examine sommairement avec vous les impôts allemands sur le revenu.

En Allemagne, l'impôt sur le revenu est à peu près général; il existe dans presque tous les États, non seulement à titre d'impôt d'État dans les royaumes et les duchés, mais encore à titre d'impôt municipal dans un grand nombre de communes.

Presque toujours le tarif en est progressif tout en restant modéré, et l'échelle qui y est appliquée est calculée d'après le système dégressif : c'est-à-dire avec un maximum qui ne dépasse guère 3 p. 100 pour les revenus les plus chargés. La faveur progressive accordée aux contribuables va de bas en haut pour réduire les plus bas re-

venus imposés à une taxe de deux ou même de un p. 100 sans compter bien entendu que les revenus infimes sont totalement exemptés. En somme les impôts progressifs sur le revenu sont recouvrés en Allemagne avec beaucoup de modération. Leur plus grand inconvénient est d'être fort peu productifs et d'être condamnés à ne sortir de l'improductivité que le jour où la législation cesserait d'être modérée. Mais ce qui est tout à fait particulier à l'Allemagne, c'est le développement tout à fait remarquable des discussions théoriques sur l'impôt et sur sa nature, son objet et son effet relativement à la distribution des richesses.

Ce sont les publicistes et les hommes d'État de l'Allemagne qui ont le plus et le mieux étudié la théorie des impôts sur le rendement, c'est-à-dire sur le produit, en opposition avec les impôts sur le revenu. Dans

aucun autre pays on n'a poursuivi cette étude avec plus de méthode et de précision.

Les impôts appelés impôts sur le rendement ou sur les produits sont d'abord l'impôt foncier, puis l'impôt des patentes, enfin l'impôt sur les produits de l'industrie et même l'impôt sur les intérêts des capitaux, c'est-à-dire l'impôt brut prélevé sur la source même des produits, indépendamment de la jouissance que cette source de produit procure à celui qui la possède, c'est-à-dire abstraction faite de la situation personnelle du contribuable, de ses charges, de ses engagements et de ses dettes.

Deux contribuables peuvent jouir d'un même revenu tiré d'un bien fonds ou d'un même revenu tiré du placement d'un capital, et se trouver néanmoins dans des situations tout à fait dissemblables si l'un d'eux n'a aucune redevance, ni aucun intérêt à payer

à qui que ce soit pour continuer à jouir de ce qu'il possède, et si l'autre doit prélever sur son revenu, avant d'en faire usage, la somme qui doit faire face au service des intérêts d'une dette. L'impôt sur les produits pourrait être appelé un impôt sur le revenu brut. En dehors de l'impôt sur le brut, on peut concevoir un impôt sur le net, un impôt qui tiendrait compte avant de le frapper, des dettes du contribuable. Ce serait un impôt sur la situation personnelle, très différent par conséquent du premier et qui, même dans certains cas, pourrait lui être superposé. Vous n'avez pas oublié que la loi française de 1791 sur la contribution mobilière, se composait d'un premier impôt sur la valeur de l'habitation, dont on déduisait la cote foncière du contribuable, et d'un second impôt sur la valeur de la même habitation, superposé au pre-

mier et qui n'en différait que parce qu'on n'en déduisait pas la cote foncière. Le second impôt frappait ainsi une seconde fois tout aussi bien le contribuable de l'impôt foncier que le contribuable de l'impôt mobilier. Il y avait dans ce cas une superposition analogue à celle qui existe en Allemagne quand, en sus de l'impôt sur le revenu général, on fait payer au contribuable un second impôt assis sur les produits.

C'est un point de vue tout à fait différent de celui auquel on se place en France quand on disserte sur la théorie de l'impôt. On ne conçoit guère chez nous que la matière imposable puisse être reprise plusieurs fois pour être frappée une seconde fois après qu'on l'a eu frappée une première fois. Cette conception de l'impôt est familière à l'Allemagne, mais elle n'entre pas dans

nos idées et paraît chez nous contraire à la raison. Ceux qui cherchent à établir en France un impôt sur le revenu, conçoivent généralement cet impôt, à la mode anglaise. Il passent en revue les quatre ou cinq sources de produit qu'il s'agit d'atteindre. Ils songent bien à frapper le revenu foncier, mais c'est sous réserve de tenir compte de l'impôt foncier existant; ils songent bien à frapper les bénéfices de l'industrie mais c'est sous réserve de tenir compte de la contribution des patentes qui est actuellement en vigueur. Les Allemands n'agissent pas ainsi : ils font une différence théorique entre le rendement d'une source de produit et le revenu du propriétaire de cette source, c'est-à-dire entre le produit brut et le produit net.

Les commerçants n'ont de bénéfice que s'il leur reste quelque chose après l'ac-

quittement, de toutes leurs charges qui sont fort nombreuses et qui constituent les frais généraux de leur entreprise. La patente fait partie des charges, car la dépense qui en résulte est payée dans le compte des frais généraux. Ce n'est qu'après l'avoir déduite de leurs recettes que les commerçants dégagent le revenu net sur lequel ils vivent. Le revenu net est celui dont il n'y a rien à déduire et il constitue le véritable revenu; il doit être alors soumis à un impôt. Un commerçant qui après avoir payé sa patente, vivrait sur son produit net sans payer d'impôt sur ce produit net, jouirait en réalité de l'intégralité de son revenu; il ne participerait pas aux dépenses de l'État. Il ne se priverait d'aucune jouissance et ne ferait aucun sacrifice à la communauté.

Je ne puis m'étendre sur ces questions théoriques, mais pour vous faire saisir la

filiation des idées allemandes qui aboutissent à l'impôt personnel et au besoin à la taxe supplémentaire sur le rendement ou le produit brut, comme complément de l'impôt sur le produit net, je prendrai quelques exemples dans l'histoire de la Prusse. La Prusse n'a pas encore été aussi loin que le duché de Bade dans l'application des théories financières démocratiques, mais le système financier qui lui est propre s'étant transformé avec plus de lenteur, peut être étudié avec une précision plus grande et cette lenteur même permet de saisir avec plus de clarté les différents moments de la pensée allemande.

Il faut rechercher d'abord comment l'impôt sur le revenu a été introduit en Prusse, dans quelles circonstances politiques et économiques il a pris naissance et quelles sont les modifications qu'il a subies ou qu'il est

en train de subir à l'heure où je vous parle, car son évolution encore incomplète s'achève en ce moment. Le Parlement prussien est saisi, depuis plusieurs années, de dispositions nouvelles qui ne sont pas encore passées à l'état de lois, qui, si elles obtenaient l'assentiment des Chambres, modifieraient très profondément l'impôt sur le revenu tel qu'il existe aujourd'hui et le transformeraient conformément aux vues des écoles démocratiques les plus avancées. Le système fiscal de l'Allemagne date des premières années du dix-neuvième siècle. Obligés de s'appuyer sur les peuples pour résister à la France, les gouvernements ont fait des promesses dont il a été pris acte et qu'il a bien fallu remplir à la paix. Le système actuel des impôts prussiens a pris naissance, comme celui des autres Etats, dans les

premières concessions faites par le roi de Prusse.

C'est ainsi qu'un édit sur les finances, daté de 1810, déclara que le système des impositions serait réformé conformément aux principes égalitaires ! C'est ainsi que le roi de Prusse proclamait le 7 septembre 1810 l'égalité devant la loi, le libre usage de la propriété foncière avec la faculté d'en disposer, la liberté des professions, la cessation des juridictions coërcitives et d'expulsion ainsi que des monopoles et la répartition des impositions d'après les principes de la justice.

Une suite de lois fut successivement promulguée après la paix pour réaliser ces promesses. En 1815 on réforma les impôts sur la douane ; en 1819, les droits sur l'eau de vie, le vin et la bière ; en 1820 on égalisa et réglementa le prix du sel, puis après

avoir reconstitué sur des bases plus conformes aux idées d'égalité, les impôts de consommation, c'est-à-dire les impôts indirects, on aborda enfin la réforme des impôts directs. Quatre lois simultanées portant la date du 30 mai 1820 constituèrent le nouveau système prussien d'impôts directs dont le système actuel n'est en réalité que le développement naturel.

Une première loi déclara que l'impôt foncier serait revisé après délibération des Etats provinciaux mais qu'il ne pourrait en aucun cas dépasser le cinquième du produit net du sol. Une seconde et une troisième loi se complétant l'une par l'autre organisèrent l'impôt mobilier ; l'une constituait l'impôt des classes, l'autre établissait dans un certain nombre de villes exemptes de l'impôt des classes, le fameux impôt sur la mouture et l'abatage, c'est-à-dire la taxe

du pain et de la viande, qui, pendant soixante ans, a été l'objet des discussions les plus animées. L'impôt des classes était une sorte de capitation graduée qui s'appliquait à la campagne et aux petites villes ; l'impôt sur le pain et la viande était une sorte d'octroi qu'on percevait dans les grandes villes seulement. L'impôt des classes était analogue aux capitations françaises dont je vous ai parlé dans une précédente conférence. Mais ce n'est pourtant pas aux capitations françaises qu'il a été comparé par les auteurs allemands, et on l'a rattaché, par des raisonnements d'ailleurs extrêmement ingénieux, aux impôts sur les signes extérieurs de la richesse. Vous vous rappelez que l'arbitraire dans la perception des impôts sur le revenu et en général des impôts personnels avait toujours été avant la Révolution l'objet des plaintes incessantes de cette

partie de la nation qui a formé la démocratie française. On avait, dans notre Assemblée nationale, cru trouver un remède contre l'arbitraire en se bornant à imposer les contribuables sur les signes extérieurs de leurs richesses. Les publicistes allemands, pour défendre l'impôt des classes, ont prétendu que ce qui était le plus visible et donnait lieu aux moindres erreurs d'appréciation, c'était l'état social des individus? Les personnes disaient-ils qui vivent à peu près de même, constituent une classe naturelle car elles fournissent des signes extérieurs de richesse analogues par leur manière de vivre. Les théoriciens de l'impôt des classes soutenaient donc qu'il y avait quatre états dans la campagne et quatre états dans les villes qui constituent l'essence même de la société humaine.

Les quatre classes qui répondent à ces

quatre états sociaux sont, suivant eux, extrêmement faciles à distinguer les unes des autres. A la campagne il y a d'abord les grands propriétaires qui vivent du produit de leurs terres et se voient entre eux. Ils forment une catégorie de contribuables dans la composition de laquelle il n'entre rien d'arbitraire. L'agent du fisc chargé de dresser les rôles ne pourrait pas, sans aller contre l'évidence, placer dans la classe de ces grands propriétaires une personne qui n'en ferait pas partie. Ce serait une injustice visible et celui qui en serait l'objet pourrait s'y dérober aisément en faisant valoir l'absurdité du procédé dont on aurait usé envers lui.

Il y a une seconde classe, celle des agriculteurs d'un ordre élevé qui se bornent à diriger leur exploitation et s'en constituent les surveillants généraux. Leur situation n'est pas plus difficile à apprécier que celle des

grands propriétaires. Vient ensuite la troisième classe, celle des paysans c'est-à-dire de ceux qui mettent la main à la charrue, et la dernière ou quatrième classe enfin, celle des journaliers et des domestiques. Voilà quatre états faciles à discerner par la façon extérieure dont les personnes qui les composent vivent au vu et au su de tout le monde. Il est très aisé de faire d'après ces principes la différence des classes dans la campagne et par conséquent de dresser les rôles qui peuvent servir au recouvrement d'un impôt équitable. Dans les villes la population se distribue également en quatre catégories ou classes visibles. La première classe est celle des hauts fonctionnaires, des capitalistes, des banquiers; la seconde classe est celle des bourgeois riches; la troisième classe est celle des bourgeois inférieurs, et enfin la quatrième classe celle des journa-

liers et des ouvriers. Une division de la population dans ces quatre différentes classes est très praticable, et beaucoup plus aisée à faire qu'une appréciation fondée sur toute autre présomption du revenu ou sur un calcul prétendu vrai des ressources de chacun.

L'impôt des classes est donc, au dire de ses défenseurs, fondé sur le signe extérieur le plus visible de la richesse, c'est-à-dire sur la façon de vivre, et on peut en tirer une base d'imposition au moins aussi équitable que celle qui résulte de la recherche d'un revenu qu'on ne peut jamais toucher du doigt ni apprécier au vrai.

L'étendue d'une propriété importante, disait-on, est visible pour tous; et il n'y a aucune difficulté à en estimer le montant. L'importance d'une exploitation se reconnaît aisément par la vie et le mouvement

qu'elle répand autour d'elle et par le nombre de bras qu'elle occupe. La possession de capitaux n'est pas inconnue d'ordinaire aux habitants de la commune où demeure le capitaliste. Enfin, un certain degré de confortable correspond d'habitude au revenu des classes fortunées et riches en biens. La notoriété et l'examen propre des conditions d'existence des contribuables d'une même catégorie remplaceront des enquêtes toujours antipathiques aux contribuables.

Cette formule, qui s'énonce fort simplement, a été la base de la loi de 1820; mais la pratique n'a pas répondu autant qu'on l'espérait aux prévisions théoriques des auteurs de la loi. Quand on a voulu dresser les rôles on n'a plus trouvé cette précision sur laquelle on comptait, et pour sortir d'embarras on a dû créer d'abord une cinquième et puis ensuite une sixième classe. Bientôt la division

en six classes est devenue insuffisante; on en a augmenté peu à peu le nombre en intercalant des degrés, si bien qu'au bout de peu de temps on était arrivé à douze catégories.

Ces douze catégories, par cela même qu'elles étaient plus nombreuses, sont devenues beaucoup moins naturelles. Il en est résulté que l'impôt des classes est apparu en réalité comme une capitation graduée ne s'appuyant plus sur la théorie séduisante des classes qui pouvait dans la pratique être juste ou ne pas l'être, mais donnant lieu aux critiques les plus fondées, parce qu'elle devenait arbitraire et inégale. Les plus riches de la deuxième classe, par exemple, se trouvaient dans une position exactement semblable aux moins riches de la première. Il n'y avait, en somme, que peu ou point de différence entre les derniers d'une classe et les premiers de la suivante;

et pourtant ils étaient soumis à des impôts différents.

Cependant les circulaires ministérielles ne cessaient d'insister sur la distinction à faire entre l'impôt sur le revenu et l'impôt des classes, et sur le mérite comparatif de ce dernier impôt quand on le jugeait par rapport au premier. — « L'impôt des classes. disait une instruction de 1821, devra tenir le milieu entre l'impôt sur le revenu, impraticable sans une investigation minutieuse de la situation de fortune des imposables, et par conséquent toujours antipathique à la population et une capitation qui frapperait également tous les habitants sans aucune distinction. L'impôt des classes frappe les diverses classes de contribuables par une gradation qui repose sur un petit nombre de points de repère faciles à reconnaître. »

Le principe de l'impôt des classes était

donc réellement, pour ceux qui l'avaient posé, un principe naturel et philosophique. Ils avaient voulu faire autre chose qu'une simple capitation, comme celles qui étaient ou avaient été en vigueur, en Allemagne et ailleurs au XVIII^me siècle. Ils voulaient sauver l'impôt des classes du discrédit économique dans lequel étaient tombées les anciennes capitations, et pour y arriver ils faisaient les plus grands efforts, d'abord pour préciser ce qu'ils appelaient les points de repère, ensuite pour soustraire l'assiette de l'impôt à l'arbitraire et à l'inquisition des agents du fisc, et enfin pour frapper le contribuable avec justice, sans recourir à des règles pré-prétendues mathématiques dont la justice est contestable et l'effet généralement mauvais. Il est très intéressant de suivre les efforts de l'administration prussienne dans les instructions qu'elle envoie à ses agents, dans les

directions qu'elle leur donne pour qu'ils ne se laissent par entraîner à transformer l'impôt des classes en un impôt sur le revenu, dans les exemples qu'elle leur signale pour les aider à préciser les signes extérieurs, c'est-à-dire pour établir les fameux points de repère qui devaient, suivant elle, former la base d'une distinction logique et par conséquent équitable entre les contribuables des différentes classes de l'impôt.

Je vais vous donner une analyse sommaire d'une de ces instructions, pour vous faire bien saisir l'objet constant des préoccupations des auteurs de la loi sur les classes. Il s'agit des moyens de distinguer la seconde de la troisième classe :

« A la seconde et à la troisième classe appartiennent les habitants aisés. Là non plus, il ne saurait être question de taxer les contribuables dans une proportion mathé-

matique avec leur fortune en capitaux ou avec leurs revenus annuels. Il y aura des ménages ou des contribuables isolés qui doivent être nécessairement compris dans la seconde classe, qui paraîtront pourtant très rapprochés de la première par leur situation et leur manière de vivre. Il y aura aussi des contribuables de la troisième classe qui paraîtront très rapprochés de la classe suivante, c'est-à-dire de la quatrième. Il y a cependant des signes extérieurs faciles à reconnaître dont les indications sont assez certaines. »

La circulaire donne pour exemple les propriétaires fonciers dont l'exploitation a trop d'étendue pour qu'ils puissent faire autre chose que de donner une direction et d'exercer une surveillance générale, et d'autres propriétaires qui occupent plusieurs domestiques, leur laissant le plus souvent

le gros ouvrage et travaillant quelquefois avec eux. Celui qui a le caractère de directeur d'exploitation appartiendra à la seconde classe ; celui au contraire qui travaillera lui-même tout en dirigeant les autres, appartiendra à la troisième classe.

« On peut dit la circulaire faire la même observation au sujet des négociants ou des fabricants. Il y en a dont les affaires ont assez d'extension pour que la surveillance des comptes ou des ouvriers constitue leur occupation exclusive : ceux-là appartiennent à la seconde classe; mais il y en a qui sont simplement des maîtres-ouvriers qui, malgré l'étendue des affaires qu'ils sont chargés de conduire, ne peuvent tout en surveillant le travail, se soustraire à une véritable collaboration personnelle : ceux-là doivent être rangés dans la classe inférieure. »

Malgré les efforts de l'administration

prussienne pour donner à l'impôt des classes un principe naturel et pour le présenter sans trop de désavantage, toutes les fois qu'on le comparait à l'impôt sur le revenu, l'esprit public ne s'y laissa pas prendre et, à partir de 1840 exerça une pression de plus en plus forte sur le gouvernement afin d'obtenir la transformation de l'impôt des classes en un impôt proportionnel sur le revenu.

On était choqué non seulement de l'inégalité de l'impôt entre les différents contribuables qui y étaient assujettis, mais on ne prenait pas non plus son parti de cette autre inégalité résultant du remplacement dans certains cas de l'impôt des classes par l'impôt sur l'abatage et sur la mouture. Comme les contribuables des grandes villes étaient soumis à l'impôt sur l'abatage et sur la mouture et ne l'étaient pas à l'impôt des classes, il

suffisait aux grands propriétaires de s'établir dans une ville, d'y obtenir le domicile, ce qui était de règle après un an de séjour, pour se faire rayer du rôle de l'impôt des classes et pour être simplement assujettis à l'octroi qui, comme on sait, est toujours moins lourd pour les riches que pour les pauvres.

Aussi le gouvernement se décida-t-il à donner une satisfaction à l'opinion publique, en 1847, en prenant l'initiative d'une modification de l'impôt des classes. Un projet de loi fut présenté aux Chambres dont l'objet était de supprimer la taxe de mouture et d'abatage, de restreindre l'impôt des classes aux petits revenus et d'assujettir les gens riches à un impôt direct sur leur revenu. La discussion, quoique très complète, n'aboutit pourtant qu'au vote d'un mémoire, c'est-à-dire a quelque chose comme un ordre du jour motivé, très

long et très diffus sur lequel on parvint à se mettre d'accord après avoir rejeté au scrutin toutes les autres propositions. 390 voix contre 241 se prononcèrent d'abord contre le principe du remplacement de la taxe sur la mouture et l'abatage par un impôt sur le revenu dont les contribuables se taxeraient eux-mêmes ; 311 voix contre 204 se prononcèrent ensuite contre le remplacement de la taxe sur la mouture et l'abatage par un impôt sur le revenu sans spécifier la nature de l'impôt, ni le mode de taxation. La même majorité repoussa un autre ordre du jour beaucoup moins précis qui se bornait à demander que l'impôt des classes se rapprochât du principe de l'impôt sur le revenu sans ingérence du fisc dans les secrets de famille ; et on ne put former enfin de majorité que sur un ordre du jour qui, tout en admettant le principe

d'une taxe proportionnelle aux revenus en remplacement de la taxe sur la mouture et l'abatage, exprimait la crainte que les avantages à retirer de l'abolition de cet impôt ne fussent pas assez grands pour compenser les inconvénients d'un impôt sur le revenu, car les méthodes d'investigation qui sont inséparables de cette nature d'impôt pourraient susciter dans le pays beaucoup de mécontentement. La question fut donc ajournée, mais la discussion, quoiqu'elle n'eût pas abouti, avait eu un grand retentissement et la solution ne pouvait pas être éloignée. Le discours de M. Camphausen avait fait une impression très vive ; il éclaire bien la nature du mouvement qui se faisait alors dans les esprits et je veux vous le résumer en peu de mots. L'orateur condamnait d'abord le système en vigueur des classes et du droit sur la mou-

ture et l'abatage. Non seulement il était choqué de l'inégalité de traitement des habitants des grandes villes assujettis aux droits d'octroi et exemptés de l'impôt des classes, mais aussi de l'inégalité de traitement des contribuables même de l'impôt des classes. L'écart des degrés et le passage par saut brusque d'un degré à un autre constituaient un traitement inégal qui détruisait toute proportionnalité, tandis que la constitution d'une classe supérieure imposée à un droit fixe maximum et renfermant tous les plus riches avait pour conséquence de soustraire à tout impôt une part importante du revenu des riches de cette classe spéciale. Le projet lui paraissait apporter une amélioration sensible à la situation présente, et quoiqu'il le trouvât incomplet, il l'acceptait parce qu'il y voyait une tendance à décharger les classes les moins fortunées.

« Quelque obscure que soit la conception des mots à l'ordre du jour en ce moment, ajoutait-il, tels que paupérisme, prolétariat, communisme, socialisme, organisation du travail, personne ne niera qu'au plus profond de ces surfaces mobiles, on peut entrevoir une vérité, c'est que l'homme a le droit de vivre, et que son droit doit être mieux reconnu par la société qu'il ne l'a été jusqu'ici. La même idée qui condamna naguère l'esclavage comme une iniquité, qui plus tard a condamné la vente de soi-même, agit sur l'esprit des législateurs sur toute la surface de l'Europe comme sur l'esprit du peuple lui-même. Le projet de loi du gouvernement est le bienvenu parce qu'il émane de cette idée, et qu'il est un progrès social. Il a pour but d'aider au développement de l'idée que ceux qui possèdent ont le devoir de faire beaucoup pour ceux qui ne possèdent

pas, comme il fait mieux comprendre à ceux qui ne possèdent pas que les riches sont prêts à faire des sacrifices pour eux. La législation de nos jours a pour mission de reconnaître les duretés de la vie et de les adoucir. »

Une des raisons qui avait fait repousser par la Chambre le projet du gouvernement, c'était le mode nouveau de taxation; c'est-à-dire la déclaration préalable du contribuable qui se taxait ainsi lui-même.

Les conservateurs étaient très opposés à ce changement; les libéraux et les démo crates y étaient très favorables. « Comme le gouvernement répartit l'impôt, qu'il en fixe le montant et qu'il le perçoit, disait Camphausen, il en résulte une opposition naturelle d'intérêts entre l'État et le peuple qui propage l'erreur si répandue que l'intérêt de l'État est 'en contradiction avec celui du peuple. Pour le bien de l'Etat

c'est la notion contraire qu'il faudrait répandre et cette notion de l'identité des intérêts ne se fera jour que lorsque le contribuable ne sera pas imposé par un autre, mais s'imposera lui-même. Le sentiment du devoir fortifie le sentiment du droit; comme il y a toujours un devoir en face d'un droit, la meilleure conception du droit fortifie la conception du devoir et réciproquement ».

On peut voir par cette analyse sommaire que la transformation de l'impôt des classes a été discutée en Allemagne à un point de vue social et qu'elle a été réellement préparée par le progrès des idées démocratiques, en dehors des questions politiques et des nécessités financières qui ont été en Angleterre et en Italie l'occasion de l'introduction de l'impôt sur le revenu dans le système financier de ces deux États.

Entre 1847 et 1851, plusieurs autres tentatives furent faites en faveur de l'impôt sur le revenu, mais aucune d'elles ne put aboutir. Le député Krauss déposa à l'Assemblée constituante prussienne de 1848, un projet d'impôt progressif sur le revenu à partir des revenus de 400 thalers soit 1400 fr., mais le ministre des finances se borna à répondre qu'il désirait vivement voir entrer dans la pratique financière un impôt sur les revenus établis sur des bases qui tiendraient le plus grand compte des intérêts des classes les moins fortunées, et la discussion n'eut pas d'autres suites.

Elle fut reprise en 1849 et en 1850, et finit par aboutir en 1851 à une modification profonde de l'impôt des classes et à un système nouveau qui devait durer plus de vingt ans. La législature de 1851 conserva l'impôt des classes pour les contribuables

dont le revenu était inférieur à 1000 thalen (3750 fr.), en réduisant le nombre des classes à trois, subdivisées elles-mêmes en douze degrés : la première classe renfermait les journaliers et les domestiques, la seconde les agriculteurs et artisans qui subsistent par un travail indépendant, et la troisième les citoyens dont le bien-être est supérieur à celui des deux autres, sans offrir l'apparence d'un revenu de 3750 francs. A chaque degré correspondait une taxe croissante, formant capitation graduée depuis 3 fr. 75 jusqu'à 90 francs. Au dessus de 3000 fr. de revenus les contribuables étaient soumis à l'impôt sur le revenu et distribués, en raison de leurs revenus, en trente classes qui payaient un impôt d'environ 3 p. 100, soit 30 thalers (112 fr. 50) pour la première classe qui comprenait le revenu de 1000 à 1200 thalers (3750 à 4500 fr.) et de 7200 tha-

lers, ou 27,000 francs, pour la troisième classe qui comprenait les revenus de 240,000 thalers (900,000 francs) et plus. Enfin l'impôt sur l'abatage et la mouture était aboli dans toutes les villes qui y étaient soumises, à l'exception de quatre-vingt-trois villes spécifiées.

Il était évident que la loi de 1851, qui cherchait à fusionner l'idée des classes et celle des revenus, ne pouvait être qu'une loi de transition; aussi fut-elle discutée dans les Chambres et dans la presse sans discontinuité jusqu'en 1871. A ce moment la création de l'empire d'Allemagne rendit nécessaire une refonte générale des impôts. Comme aux États-Unis et en Suisse, le budget fédéral chercha ses ressources dans les impôts indirects, et les États particuliers durent remettre à l'étude le système de leurs impôts directs. La loi de 1873 fit de

l'impôt prussien des classes un impôt sur les petits revenus avec exemption pour les plus basses classes, c'est-à-dire pour les revenus de 525 fr. et au-dessous.

L'impôt sur l'abatage et la mouture fut définitivement supprimé et le maximum de 7,200 thalers de l'impôt sur les revenus supérieurs à 3,750 fr. fut aboli. Jusqu'à 260,000 thalers, les revenus furent répartis en quarante classes avec une taxe graduée représentant 2 fr. 75 p. 100 pour les revenus les plus hauts et 3 fr. p. 100 pour les revenus les plus bas de chaque classe. Au-dessus de 260,000 thalers de revenu, la taxe s'accroissait de 600 thalers pour chaque 20,000 thalers en plus de revenu.

Depuis 1873, on a étendu les exemptions et accordé des modérations de tarifs. Dans presque tous les discours du trône, l'empereur a parlé de la nécessité de réduire l'im-

pôt des petits contribuables de l'impôt des classes. « Je vous parle, dit-il à l'ouverture du Landtag prussien le 14 novembre 1882, de l'allègement des charges qui pèsent sur les classes pauvres de la population. J'ai la conviction qu'il faut les exonérer sans retard de la charge résultant pour elles de l'impôt des classes. Je désire voir disparaître à bref délai les pénibles exécutions qu'entraîne la perception de cet impôt et qui en aggravent encore le fardeau. Il vous sera donc présenté un projet de loi supprimant immédiatement et complètement les quatre degrés inférieurs de l'impôt des classes. »

Un projet de loi fut présenté dans cet esprit quelques jours plus tard au Parlement. Il exemptait de tout impôt les revenus inférieurs à 1,200 marcs, soit 1,500 francs, et fondait, pour les autres catégories en un seul impôt sur les revenus, l'ancien impôt

des classes et l'ancien impôt sur les revenus classifiés. 70,000 petits commerçants, 55,000 artisans, 27,000 journaliers, 44,000 agents inférieurs de l'État et 20,000 maîtres d'école se trouvaient, par cette disposition, affranchis de tout impôt, et le nombre total des contribuables était réduit pour toute la Prusse à 900,000.

En revanche, les revenus imposés étaient taxés avec une échelle progressive partant de 1 p. 100 pour aboutir à 3 p. 100; ou plutôt la base normale de l'impôt était fixée à 3 p. 100 avec une modération croissante calculée de manière à faire bénéficier 2 p. 100 aux revenus les plus bas, c'est-à-dire aux revenus de 1,200 à 1,300 marcs (1,500 à 1,625 fr.). C'est une application du système que nous avons rencontré souvent dans nos études et qui est connu sous le nom de système dégressif.

Le projet de loi de 1883, qui d'ailleurs n'a pas encore abouti, avait l'inconvénient de diminuer le total des recettes par suite des nombreuses exemptions dont il favorisait les petits contribuables. Aussi un second projet de loi était-il présenté en même temps pour couvrir la perte résultant du premier. Ce second projet de loi marquait une tendance fiscale nouvelle, car il avait pour objet d'imposer le revenu des capitaux mobiliers en faisant supporter aux capitalistes une taxe supplémentaire en sus de l'impôt sur leur revenu général. C'était en réalité un nouvel impôt sur les produits, qui venait s'ajouter à la liste des autres impôts sur les produits qui existaient en Prusse, comme l'impôt foncier et l'impôt des patentes, et qui devait être perçu comme les autres impôts sur les produits, à part et en sus de l'impôt sur le revenu. Cette conception est

l'œuvre de la coalition des agriculteurs et des ouvriers, du parti conservateur propriétaire de biens-fonds et du parti socialiste hostile au capital. Les propriétaires fonciers et les ouvriers se considèrent comme sacrifiés aux capitalistes et demandent qu'on frappe les capitalistes d'un nouvel impôt à titre de compensation. Je vous ai déjà parlé de cette superposition de l'impôt réel sur le produit brut, à l'impôt personnel sur le produit net. Ce n'est pas simplement le résultat d'une manœuvre parlementaire, c'est une théorie nouvelle qui se fait jour, et qui fait de grands progrès dans toute l'Allemagne. Le duché de Bade se l'est appropriée et l'applique depuis deux ans ; la Bavière y a adhéré ; c'est une innovation qui est en train de faire le tour de l'Allemagne et qui va renouveler le champ de la discussion.

Nous sommes bien loin de l'impôt anglais sur le revenu ou de l'impôt italien sur la richesse mobilière. En Angleterre et en Italie c'est le système sur les sources de produit qui a le plus de faveur; on lutte seulement sur le caractère plus ou moins personnel qu'il convient de lui donner, mais on ne songe pas à superposer l'un à l'autre l'impôt réel et l'impôt personnel, l'impôt sur les sources de produit et l'impôt sur le revenu.

Le tarif progressif existe dans la plupart des États allemands autres que la Prusse, et il sera introduit en Prusse comme ailleurs si le nouveau projet de loi est adopté par les Chambres prussiennes sans modification. La progression des tarifs allemands est d'ailleurs modérée, et les populations ne paraissent pas s'en émouvoir. C'est qu'en Allemagne plus que dans les autres pays on

croit à la possibilité des gouvernements paternels c'est-à-dire de gouvernements modérés, décidés à ne pas pousser à l'extrême les principes sur lesquels ils fondent leurs systèmes politiques ou financiers.

Pour nous autres Français, comme pour les Anglais, les gouvernements paternels sont une dénomination nouvelle pour désigner ce qu'on appelait autrefois les bons gouvernements despotiques, et nul ne pourrait nous empêcher de penser que les bons gouvernements despotiques, dans un pays amoureux comme le nôtre de la logique, ne diffèrent pas, et s'ils en diffèrent, ne diffèrent pas longtemps, des gouvernements despotiques sans épithète.

# HUITIÈME CONFÉRENCE

## (7 AVRIL 1886)

Impôts sur la fortune et le revenu en Suisse. — Impôt progressif à Zurich. — Discussion sur l'impôt progressif à Neufchâtel. — Plébiscite contre l'impôt progressif.

Conclusion. — Les impôts directs et les impôts indirects. — L'école démocratique avancée moins hostile aux impôts indirects que l'école économique. — Impôt sur les riches. — Impôt sur la richesse acquise et sur la richesse en formation. — Dangers politiques de la formation d'un cadastre universel et de la publication des listes de ceux qui possèdent.

Pour achever l'étude que j'ai faite devant vous de la législation fiscale des différents États de l'Europe occidentale, dans lesquels la démocratie a une influence de plus en plus grandissante, il me reste à

vous parler de la Suisse, qui me paraît être arrivée au point le plus avancé, aux solutions peut-être définitives de l'école démocratique radicale.

La législation fiscale des différents cantons de la Suisse diffère par les détails, mais présente un caractère commun. L'impôt direct y est divisé en deux branches, la première constituant un impôt sur la fortune et la seconde un impôt sur les revenus.

L'impôt sur la fortune est établi sur les valeurs mobilières et immobilières, c'est-à-dire sur les richesses produites par d'autres sources que les capitaux. On y a quelquefois divisé, comme s'il appartenait à deux catégories différentes, le produit d'un même capital. Un capital employé dans l'industrie peut être par exemple imposé comme étant une fortune par

rapport aux cinq premiers pour cent qu'il rapporte, tandis que ce qu'il produit en sus est considéré comme un produit du travail et paye non plus l'impôt sur la fortune, mais l'impôt sur les revenus que l'on tire d'une autre source que des capitaux.

Ce qui est également particulier à la Suisse, c'est que dans beaucoup de cantons, dans 11 et peut-être même dans 12, le tarif du double impôt direct est progressif. Il faut ajouter d'ailleurs que les tarifs ont généralement pour base une progression assez modérée.

Pour les onze premiers cantons il n'y a pas de doutes, mais il en est autrement du douzième. Le canton de Vaux a bien modifié au cours de l'année dernière la constitution qui le régit et qui déclarait inconstitutionnel tout autre impôt que l'impôt propor-

tionnel. Le conseil cantonal et les conseils communaux ont bien désormais le droit d'attacher un tarif progressif à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le revenu. Mais quoique les autorités administratives aient été autorisées par la constitution à établir l'impôt progressif, elles ne se sont pas encore servi de leur droit et paraissent hésiter.

Les statistiques sont très bien faites en Suisse, et on a pu s'assurer en les consultant que si la progression était introduite dans un certain nombre de communes du canton de Vaud, elle ne produirait d'effet que sur deux ou trois contribuables, peut-être même quelquefois sur un seul. Il est bien naturel dans ces conditions que les autorités hésitent à voter une loi qui n'aurait d'autre conséquence que de faire payer une taxe supplémentaire à quelques personnes seulement, dont on peut faire aujourd'hui la liste et qui

seraient pour ainsi dire désignées nominativement par cette loi. Il est donc probable que le changement voté dans la constitution n'amènera pas de changement réel dans l'application des lois fiscales du canton.

Au-dessus des impôts cantonaux, il existe, vous le savez, des impôts fédéraux, mais il est arrivé en Suisse, de même qu'aux États-Unis et en Allemagne, que les cantons ayant absorbé la plus grande partie de ce qu'il est possible de demander aux impôts directs, la Confédération se trouve obligée, pour faire face aux dépenses fédérales, de s'adresser aux impôts indirects.

Sur 100 francs de recettes cantonales il n'y a que 37 fr. 84 c. provenant des impôts indirects; tandis que sur 100 francs de recettes fédérales, il y a 91 fr. 92 centimes provenant du produit des impôts indirects.

La différence dans la proportion des

impôts directs aux impôts indirects, selon qu'il s'agit du budget cantonal ou du budget fédéral, tient à une cause générale dont l'effet se fait sentir partout où la centralisation n'absorbe pas les forces vives de la nation, et où les pouvoirs locaux ont conservé un certain caractère d'autonomie.

Je dépasserais le cadre de cette conférence si je voulais entrer dans le détail des impôts suisses et si je vous faisais une histoire de l'impôt direct dans les différents cantons; mais, je crois pouvoir vous donner une idée suffisamment précise du système financier de la démocratie suisse, des difficultés de son application et des résultats de son recouvrement, en me bornant à deux points et en vous parlant seulement, d'abord de l'impôt progressif de Zurich et ensuite des discussions qui se sont produites à Neufchâtel quand on a voulu

y introduire le tarif progressif et modifier en conséquence l'assiette de l'impôt sur la fortune et sur les revenus.

L'impôt direct de Zurich est progressif et porte à la fois sur la fortune et sur le revenu, mais l'assiette en est assez originale.

Le taux de l'impôt sur la fortune est identique pour toutes les fortunes, de même que le taux de l'impôt sur les revenus est identique pour tous les revenus; mais on distingue entre la fortune vraie et la fortune imposable, de même qu'entre le revenu vrai et le revenu imposable, et le premier soin des agents de l'assiette est de déduire la fortune et le revenu imposables de la fortune et du revenu véritables.

Vous savez qu'en Italie le taux de l'impôt sur la richesse mobilière est le même pour tous les revenus; seulement on n'im-

pose dans certains cas qu'une fraction du revenu total afin de laisser en dehors de toute taxation une façon de dotation d'amortissement avec laquelle le contribuable peut corriger ce qu'il y a de précaire dans son revenu. C'est l'application de la doctrine de Stuart Mill, c'est une méthode qui assure une faveur aux revenus temporaires au regard des revenus permanents. On peut dire que le système de Zurich a les rapports les plus étroits avec le système italien; mais la déduction n'y est pas faite en raison de la source du produit, c'est-à-dire de la nature du revenu : elle dépend de l'importance du revenu, et on ne considère comme totalement imposables que les revenus les plus élevés. La distinction entre les revenus selon leur source ou leur nature se fait par une autre méthode qui est la division de l'impôt en deux branches.

Pour appliquer le système dont je viens de déterminer le caractère, on déduit d'abord 500 francs de tous les revenus, puis 2 dixièmes sur les premiers 1,500 francs, 4 dixièmes sur les 1,500 francs suivants, 6 sixièmes sur les 3,000 francs qui sont en sus, 8 dixièmes sur les 4,000 francs qui viennent après, et on impose enfin à la totalité tout le surplus.

M. Denis, professeur à l'Ecole polytechnique de Bruxelles, explique très clairement cette méthode dans son rapport à la municipalité de Bruxelles.

« Supposez, dit-il, un revenu réel de 10,000 francs. Il sera d'abord exonéré à concurrence de 500 francs, puis l'excédent se convertira comme il suit en revenu cadastral imposable :

| | | | Revenu cadastral. |
|---|---|---|---|
| 2 dixièmes de | 1,500 fr. | | 300 fr. |
| 4 — | 1,500 | | 600 |
| 6 — | 3,000 | | 1,800 |
| 8 — | 3,500 | | 2,800 |
| | 9,500 | | |
| Minimum | 500 | | |
| Revenu réel | 10,000 | Revenu cadastral | 5,500 |

« Un extrait des tableaux officiels vous permettra de vous faire une idée très complète de ce système de conversion :

| Revenu réel. | Revenu cadastral imposable. |
|---|---|
| 100 francs. | 0 francs. |
| 200 — | 0 — |
| 300 — | 0 — |
| 400 — | 0 — |
| 500 — | 0 — |
| 600 — | 20 — |
| 1,000 — | 100 — |
| 2,000 — | 300 — |
| 3,000 — | 700 — |
| 4,000 — | 1,200 — |
| 5,000 — | 1,800 — |
| 10,000 — | 5,500 — |
| 50,000 — | 45,400 — |

« On voit aisément comment, par exemple, un revenu réel de 600 francs correspond à un revenu imposable de 20 francs. Le minimum une fois déduit, il reste 100 francs de revenu réel, dont les deux dixièmes, ou 20 francs, sont seuls cotisables.

Le taux de l'impôt sur le revenu cadastral est uniforme, à quelque chiffre que ce revenu puisse s'élever. Mais à l'égard du revenu réel, ce taux varie et va croissant, et plus s'élève le revenu réel, plus aussi la quotité qui en est prélevée se rapproche de celle qui est prélevée sur le revenu cadastral, sans pouvoir jamais l'atteindre exactement. »

Si le taux de l'impôt est de 10 p. 100, les revenus de 600 francs ne payeront donc que 3 p. 100 tandis que ceux de 50,000 francs payeront 9 fr. 80 c. p. 100. C'est donc un tarif de la nature de ceux qu'on appelle

dégressifs, et qui ne diffèrent en réalité des tarifs progressifs ordinaires que parce que l'échelle y est soumise à un maximum.

L'application de l'impôt progressif de Zurich a produit des effets assez singuliers. Ainsi on peut établir que le canton de Zurich se serait procuré une ressource égale à celle qu'il a obtenue par son tarif dégressif s'il avait imposé tous les revenus au taux moyen de 2 fr. 70 c. p. 100 au lieu de prendre pour base la proportion de 8 p. 100 avec les déductions dont nous avons parlé.

Le plus grand nombre des contribuables est dans les basses catégories; car, sur 65,147, il n'y en a que 222 dont les revenus soient supérieurs à 2,000 francs.

Quand un certain nombre de membres du grand Conseil de Neufchâtel ont proposé d'introduire le tarif progressif dans

leur canton, c'est sur les résultats obtenus à Zurich qu'ils se sont appuyés, et comme l'exemple était proche et que les effets pouvaient en être aisément observés, ils ont obtenu que leur proposition fût mise à l'étude et renvoyée au Conseil d'État.

Le Conseil d'État a fait un rapport qu'il a déposé au grand Conseil le 10 novembre 1875 et qui concluait, à la majorité, à l'établissement du tarif progressif pour l'impôt sur la fortune et pour l'impôt sur le revenu. Il a motivé ses conclusions sur un certain nombre de raisons dont je vais vous indiquer les principales.

Il a établi d'abord que le tarif progressif était déjà appliqué dans 11 cantons de la Suisse; que jusqu'à présent, les populations paraissaient l'avoir supporté sans se plaindre; que les ressources qu'on en avait tirées allaient en croissant; que la modéra-

tion avec laquelle les échelles avaient été calculées l'avait fait généralement accepter.

Il a rappelé en second lieu que l'impôt progressif avait été décrété en 1848, par la république à l'époque où la principauté avait été abolie, que la mesure avait paru hardie, qu'on avait murmuré, mais qu'on avait payé, et que si l'administration avait persévéré, la population s'y serait habituée.

Mais la raison principale du Conseil d'État était que l'impôt progressif est juste, parce qu'il est juste, pensait-il, de faire peser le plus lourd poids de l'impôt sur ceux qui ont le plus grand intérêt au maintien de l'ordre social, c'est-à-dire sur les citoyens qui possèdent de grandes fortunes, parce que ce sont eux qui ont le plus besoin de la protection de l'État.

A son rapport le Conseil d'État avait joint une statistique détaillée. Le nombre des contribuables devait être de 43,661, dont la plu-

part étaient soustraits à l'action de l'échelle, qui d'ailleurs pouvait être et devait être modérée.

Le Conseil d'État proposait que les 42,245 contribuables dont la fortune était inférieure à 50,000 francs et ressortait en moyenne à 4,000 fr. par tête, fussent imposés à un pour mille. Au-dessus de 50,000 fr. on aurait fait des classes de 50 en 50,000 fr. jusqu'à 400,000 fr. A chaque classe on ajoutait un dixième pour mille au taux de l'impôt de la clase précédente. Au delà de 400,000 fr. on établissait les classes de 100 en 100,000 fr. et on ajoutait toujours comme échelle progressive un dixième pour mille à l'impôt de la classe précédente. Les fortunes de 50 à 100,000 fr. payaient un et un dizième pour mille, celles de 100 à 150,000 francs payaient un et deux dixièmes pour mille, et ainsi de suite.

Si toutes les fortunes avaient été imposées

à un pour mille, l'impôt aurait produit 401,180 francs, mais avec l'échelle progressive le produit devait s'élever à 523,636 fr. Or, comme l'échelle s'appliquait à 1,416 contribuables seulement, il en résultait que l'application du tarif progressif constituait un impôt supplémentaire et spécial de 112,456 francs sur 1,416 citoyens. Le Conseil d'État reconnaissait, en terminant, que le changement dans le système financier qui avait été soumis à son étude, ne pouvait être appliqué qu'à la condition d'une révision préalable de l'article 16 de la Constitution cantonale, et il concluait à la convocation du peuple, auquel on soumettrait un plébiscite.

Le grand Conseil mit en délibération le rapport du Conseil d'État et nomma une commission pour l'examiner. La majorité de la commission conclut en faveur de l'a-

doption du projet du conseil d'État et fit un rapport dans ce sens; mais la minorité, usant de son droit, fit un contre-rapport pour combattre le projet.

La majorité, en adoptant presque toutes les conclusions du Conseil d'État, disait, comme lui : « Le principal objectif de notre organisation sociale est de protéger la propriété. Dès lors il est juste que ceux auxquels cette organisation est tout particulièrement profitable contribuent dans une proportion plus forte que les autres citoyens aux frais que la bonne marche des affaires exige, c'est-à-dire aux charges publiques. Dès lors il est parfaitement équitable que le superflu soit plus imposé que le nécessaire. »

« C'est parce que le système de l'impôt progressif est à nos yeux le plus juste, que nous désirons le voir introduire dans notre législation. »

Deux propositions de changement au projet primitif étaient pourtant introduites dans le rapport : par la première, la Commission demandait qu'il fût établi une relation fixe entre l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus. Pour y arriver, le conseil proposait d'insérer dans la loi un article qui aurait été rédigé comme il suit :

« L'impôt sur la fortune et celui sur les ressources et revenus demeurent indissolublement liés sous la relation de un pour mille sur la fortune, et de un pour cent sur les ressources. »

Il n'est pas inutile de faire remarquer que le taux de cette relation constituait un traitement de faveur au profit des revenus précaires. L'impôt sur la fortune en effet, équivaut, quand la fortune est productive, à un impôt sur un revenu permanent. Un capital de 100,000 francs placé en rentes

sur l'État rapportant 4,000 fr. aurait à subir un impôt de 100 fr. à raison de un pour mille sur 100,000 fr. ; tandis qu'un traitement de 4,000 francs aurait à subir, à raison de un pour cent, un impôt de 40 fr. seulement, ce qui établirait en sa faveur une sorte de décharge de 60 fr.

Une autre modification proposée par la Commission consistait à diviser la première classe, c'est-à-dire la classe la moins fortunée, en deux parties, dont la seconde partie serait soumise à l'échelle progressive pour une surtaxe d'un vingtième. Enfin la Commission insistait pour substituer le système de la déclaration par le contribuable au système de la taxation par l'administration. Vous vous rappelez que le choix à faire entre les deux modes a donné lieu à de très longues discussions en Allemagne. Il en a été de même en Suisse. On disait en Suisse,

comme on l'avait dit en Allemagne, que la taxation par soi-même était un principe démocratique dont l'application devait enseigner aux contribuables leurs devoirs envers leur pays et faire pénétrer plus avant dans leur conscience la responsabilité qui dans les pays libres incombe à tous les citoyens pour tout ce qui touche aux finances publiques.

Le rapport de la minorité reproduit à peu près toutes les objections qui ont été faites jusqu'à ce jour à l'établissement de l'impôt progressif. L'impôt progressif est injuste, impolitique et anti-économique.

« L'impôt progressif, disait le rapport, est injuste parce qu'il fait reposer les charges de l'ensemble exceptionnellement sur une catégorie de contribuables qui ne reçoivent pas de l'État plus de services que les autres. Il est d'autant plus injuste dans les circons-

tances actuelles, qu'il est au fond destiné à couvrir des dépenses votées sous l'empire d'une constitution garantissant la proportionnalité. »

On avait en effet délibéré sur l'addition d'une échelle progressive à l'impôt ancien, parce qu'il était nécessaire de créer des ressources nouvelles pour liquider des dépenses engagées. La minorité considérait que le payement des dépenses devait peser sur les contribuables conformément au principe de la constitution en vigueur au moment où les dépenses avaient été engagées. Or le principe de la constitution en vigueur était la proportionnalité; c'était donc au moyen de l'impôt proportionnel qu'il fallait demander au public les fonds nécessaires à la liquidation.

La minorité de la Commission ajoutait que l'impôt progressif était impolitique « parce

que la grande majorité des contribuables n'est plus intéressée au contrôle des dépenses de l'État et que les augmentations de charges ne se faisant plus sentir pour une trentaine de mille contribuables, les représentations du petit nombre risquent fort de ne pas être entendues. »

J'appelle toujours votre attention sur cet argument, qui est certainement un des plus importants qui aient été produits au cours de cette discussion. Depuis plusieurs siècles il est impossible de nier que c'est le pouvoir de la Bourse qui a été de plus en plus dominant. Les gouvernements constitutionnels qui se voient aujourd'hui dans toute l'Europe, se sont établis par cette seule raison que ceux qui payaient voulaient avoir une action sur l'emploi de leur argent.

Les fâcheuses conséquences du gouvernement d'ancien régime provenaient de ce

que les contribuables, après avoir fourni les fonds, n'avaient pas de voix au chapitre pour déterminer les dépenses qu'on payait avec leur argent. Or l'impôt progressif a pour conséquence de faire voter les dépenses par un certain nombre de citoyens, tandis que l'argent nécessaire à leur acquittement est fourni par d'autres citoyens.

Dans les pays de sufffrage universel, si le taux progressif y est pratiqué, le grand nombre déterminera la nature des dépenses que l'État devra entreprendre et l'importance des sommes que l'État devra y consacrer. Ce sera le petit nombre qui fournira les espèces. Il en résulterait, si ce principe était admis, que dans le gouvernement de la démocratie moderne, comme dans les gouvernements de l'ancien régime, les dépenses seraient faites par ceux qui n'en payeraient pas les frais.

Le rapport de la minorité ajoutait : « que l'impôt progressif est anti-économique parce qu'il est basé sur une fausse donnée, à mesure que sa tendance avouée est de faire contribuer le superflu dans une proportion qui n'a d'autres limites que celles que lui assigne arbitrairement le bon plaisir d'une majorité. »

Le rapporteur ajoutait qu'il était difficile de trouver une garantie dans la modération d'ailleurs reconnue de la majorité actuelle du grand conseil.

« C'est fort bien, Messieurs, disait-il, nous avons foi en vos paroles et nous les croyons l'expression de vos intentions ; mais là, bien franchement, pouvez-vous supposer qu'après avoir entrebâillé la porte pour laisser pénétrer l'avant-garde d'un système qui n'est étayé par aucun principe stable, vous réussirez à vous préserver de l'enva-

hissement du gros de l'armée? Vous êtes modérés aujourd'hui et vous vous nommez majorité; vous serez modérés demain et toujours peut-être, mais vous nommera-t-on toujours majorité? Et qu'on ne nous dise pas que ce sont là fantômes et craintes chimériques. » Et le rapporteur citait à l'appui un certain nombre d'exemples que vous connaissez et qu'il tirait de l'histoire de Florence :

« Il en fut de même, ajoutait-il, en Hollande à la fin du siècle dernier; la progression variait de 1 à 20 p. 100; la république batave déchut et perdit alors l'importance commerciale qu'elle avait eue jusque-là. »

Il faisait valoir aussi l'inconvénient de distinguer la société en classes : « En détruisant l'égalité des citoyens sinon devant la loi, du moins devant le fisc, vous mettrez les intérêts des uns en opposition avec ceux des autres, vous accentuerez les différences so-

ciales et vous relâcherez ainsi les liens qui doivent unir les enfants d'un même pays. »

Mais l'argument qui paraît avoir fait le plus d'effet sur l'opinion, est celui que le rapporteur a cru pouvoir tirer des résultats de l'impôt progressif de Zurich.

« Voyez Zurich : les champions les plus convaincus du système progressif conviennent aujourd'hui qu'ils ont été déçus dans leurs espérances, et les chiffres se chargent eux-mêmes de détruire leurs dernières illusions. Il résulte en effet des données publiées récemment, qu'en 1875, le capital imposable a diminué de trois millions à peu près dans ce canton, et que le rendement de l'impôt a été inférieur d'une soixantaine de mille francs à celui de 1874. Et cependant si 1875 ne peut être comptée au nombre des années exceptionnellement prospères, on ne saurait non plus la ranger parmi

celles que le négociant et l'industriel qualifient de désastreuses.

« Cet exemple, Messieurs, n'est pas la critique du système progressif, il en est la condamnation. »

Toutefois cette assertion ne resta pas sans réponse, comme nous le verrons tout à l'heure, en parcourant sommairement les procès-verbaux de la discussion qui eut lieu au grand Conseil dans les séances des 1er, 2 et 3 février 1876.

Dans cette discussion, M. Fritz Berthoud déclara d'abord que la modération de la taxe qu'on avait en vue n'était pas aussi réelle qu'on l'avait prétendu, parce que les municipalités auraient le droit d'établir des centimes additionnels et qu'elles n'y manqueraient pas. Il estimait que l'impôt communal serait naturellement du double de l'impôt cantonal, ce qui élèverait à neuf

pour mille le véritable taux de l'impôt de trois pour mille dont il était question.

« Le capitaliste qui aura gagné sa fortune à l'étranger s'arrêtera à la frontière s'il a l'intention de revenir au pays, parce qu'ici il aura à payer un impôt de neuf pour mille sur toute sa fortune, où qu'elle soit située, et malgré qu'elle ait déjà à supporter les charges qui lui sont imposées dans le pays où elle est située. »

Il ajoutait une autre considération à celle-là, c'est qu'en imposant la fortune, même improductive, on ferait obstacle à la conservation des objets d'art. Les collections coûtent déjà très cher, et en outre elles privent leurs propriétaires des intérêts d'un capital; la charge en deviendrait intolérable s'il fallait y ajouter un impôt sur des intérêts qu'on ne perçoit pas.

« Pourtant les objets d'art sont souvent

les seules choses qui restent debout au milieu de la poussière des siècles et il est très possible que si, il y a six ans, l'impôt progressif avait existé, nous n'aurions pas *Les Pêcheurs* de Léopold Robert, qui seront peut-être plus tard notre seule gloire. »

M. Berthoud n'a pas non plus négligé une considération économique fort importante pour un peuple industrieux, c'est l'influence que l'impôt progressif sur le capital pouvait avoir sur le taux de l'intérêt ; il craignait que l'industrie horlogère, qui est l'industrie principale de Neufchâtel, ne payât ses capitaux plus cher grâce à l'introduction du tarif progressif dans l'impôt sur la fortune, et que les travailleurs ne soient en fin de compte ceux qui auraient le plus souffert de la nouvelle assiette de l'impôt.

Un des partisans du nouveau système,

M. Henri Morel, a contesté les chiffres qu'on avait cités pour conclure au mauvais résultat du tarif progressif à Zurich.

« On nous cite, dit-il, l'exemple du canton de Zurich, où la fortune publique a diminué de trois millions, et on cherche la cause de cette diminution dans l'impôt progressif. »

L'orateur s'étonne que la diminution de la richesse n'ait pas été plus grande dans ce canton; mais il en trouve les causes ailleurs. « Le canton de Zurich, ajoute-t-il, possède beaucoup d'actions des chemins de fer du Nord-Est et du Central-Suisse; ces actions ont subi une baisse considérable, et c'est cette baisse qui a produit la diminution qu'on veut bien mettre sur le dos de l'impôt progressif. »

Et en effet, les statistiques de Zurich montrent que le capital imposable, dont

l'importance avait diminué pendant deux ans, a retrouvé toute son élasticité après 1876.

C'est à la fin de ce discours que M. Morel a répondu à l'objection des objets d'art.

« Dans une magnifique improvisation, M. Fritz Berthoud a dit qu'avec l'impôt progressif nous n'aurions plus les objets d'art qui seuls subsistent au milieu de la poussière des siècles; il existe d'autres objets d'art, qui sont au-dessus des tableaux de Léopold Robert et qui, eux aussi, bravent le temps, ce sont les principes d'égalité inscrits dans les législations, ce sont les droits de l'homme proclamés en 1789. »

Les adversaires du tarif progressif n'ont pas manqué de dire que la progression appliquée rigoureusement à l'impôt aurait pour conséquence la destruction des capitaux de la nation ; mais les autres répliquaient

que c'était ne rien prouver que de dire de l'impôt progressif qu'il aboutissait à une monstruosité si on le poussait à l'extrême; car on pourrait dire absolument la même chose de tous les systèmes de gouvernement ou de finance; il n'y a rien qui n'aboutisse à l'absurde quand on va aux extrêmes.

On a beaucoup parlé dans le cours de cette discussion de l'inanité d'un système d'impôt fondé sur la recherche du superflu parce que le superflu étant en soi quelque chose de naturellement indéterminé, il est impossible d'y trouver une base qui pût devenir l'assiette régulière d'un impôt permanent. « C'est vrai au point de vue des individus, disait un des orateurs, mais l'État a le droit de décréter qu'au-dessus d'une certaine moyenne, c'est le superflu, et qu'il doit payer. Celui-là qui gagne 1000 francs n'a

absolument que le nécessaire; celui qui en gagne 7 ou 8000 peut éncore dire qu'il n'a que de quoi tourner, mais au delà la question est résolue : on peut admettre que c'est le superflu. » L'opinion qui s'exprime dans ce passage est bien du reste l'opinion caractéristique des partisans de l'impôt progressif : il faut imposer le superflu, et comme il n'y a pas d'étalon naturel du superflu, c'est l'État qui décidera arbitrairement qu'au delà d'une certaine moyenne, c'est le superflu qui commence.

Malgré les efforts de l'opposition, l'impôt progressif, fut après trois jours de discussion, voté par cinquante voix contre trente et une; mais ce n'était pas tout que d'avoir fait voter l'impôt progressif par le conseil d'État d'abord et par le grand Conseil ensuite, il fallait en référer au peuple. Le peuple fut donc appelé à se prononcer dans

un plébiscite et il rejeta la clause de revision à une très grande majorité. Les choses restèrent donc en état, et le projet du conseil d'État et du grand Conseil ne put pas aboutir, L'impôt sur la fortune et sur le revenu a continué depuis lors à être perçu dans le canton de Neufchâtel, mais il n'a pas cessé d'être recouvré comme auparavant au moyen d'un tarif simplement proportionnel.

La discussion sur les résultats de l'impôt à Zurich n'a pas eu de conclusion claire, car il est effectivement difficile de tirer des conséquences absolues de la lecture des tableaux statistiques publiés à ce sujet par les autorités cantonales.

Dans ces tableaux on compare le montant du capital cadastral à la fin de chaque année, ce qui permet de suivre à la fois le mouvement de la richesse et les progrès des procédés de taxation. Quand le tarif progressif

a été établi en 1869, le capital cadastral du canton s'élevait à 372 millions de francs; le total s'en est très rapidement accru pendant les quatre premiers années, puis il s'est produit un ralentissement sinon dans le total, du moins dans le coefficient d'accroissement, et même, après ce ralentissement, une diminution absolue, suivie enfin d'une reprise sensible.

Les mêmes oscillations ont été d'ailleurs constatées par la statistique dans les bases de l'impôt parallèle à celui de la fortune c'est-à-dire l'impôt sur les ressources et les revenus. En somme, depuis l'origine de l'impôt, la matière imposable a augmenté considérablement, mais les recettes n'ont pas eu autant d'élasticité que pouvaient l'espérer les partisans des tarifs progressifs, parce que l'accroissement de la matière imposable, tant au point de vue de la fortune

qu'au point de vue des revenus, s'est produit surtout dans les premières classes, dans celles qui constituent les bas degrés de l'échelle, c'est-à-dire dans les catégories où l'impôt n'est en quelque sorte que proportionnel, et où la progression ne joue qu'un rôle absolument insignifiant. De 1872 à 1879 le nombre des contribuables de l'impôt sur les revenus à Zurich s'est élevé de 41,927 à 65,147; mais, sur les 23,220 nouveaux imposés, il y en avait 20,542 qui appartenaient aux catégories supportant un impôt de moins de 4 p. 100 et 2,678 répartis dans les catégories imposées de 4 à 8 p. 100.

Aussi M. Denis, qui est partisan très convaincu de l'impôt sur le revenu et qui ne repousse pas le tarif progressif, conclut-il en ces termes quand il apprécie les résultats de l'expérience de Zurich : « L'impôt progressif ne présente, dit-il, à Zurich comme

presque partout où il est appliqué, qu'un faible taux d'accroissement, le taux effectif de l'impôt pour les grands revenus ayant d'ailleurs toujours dans le système de la dégression pour limite extrême le taux nominal de l'impôt; » et il ajoute « que l'impôt progressif est peu productif surtout dans un État où, comme dans le canton de Zurich la fortune est peu concentrée; car à Zurich, un impôt proportionnel de 2 fr. 70 p. 100 aurait le même rendement qu'un impôt de 8 p. 100 avec le système de la dégression ».

C'est une opinion assez répandue que la fraude pourrait être surexcitée par le taux excessif qui dans l'impôt progressif s'applique aux plus gros revenus. On admet généralement d'ailleurs que l'impôt proportionnel sur la fortune et sur le revenu, tel qu'il était pratiqué et qu'il est encore

pratiqué à Neufchâtel, donne lieu à des fraudes considérables, ou plutôt, pour employer un terme dont se servent les hommes spéciaux, à des évasions considérables, et on pouvait craindre que la situation n'empirât avec le tarif progressif. Un statisticien de Neufchâtel avait évalué à 300 millions de francs, le capital soustrait à l'impôt par des déclarations fausses ou incomplètes, et cette affirmation avait donné naissance à un argument assez curieux contre la proportionnalité des charges publiques et de l'impôt, et en faveur du système progressif. « Comme ce ne peuvent être, disait M. Morel, les milliers de contribuables qui ne possèdent rien, qui peuvent soustraire 300 millions à l'impôt, il en résulte que le déficit provient des capitalistes, ce qui conduirait à dire que s'il faut beaucoup de gendarmes pour pro-

téger le capital, il en faut au moins autant pour protéger le Trésor contre le capital qui se soustrait aux charges publiques. » De là l'orateur concluait à la nécessité d'une surimposition des riches, car les dépenses de sécurité doivent augmenter non seulement en raison de l'augmentation des fortunes, mais encore en raison des fraudes que la fortune induit à faire ceux qui possèdent des capitaux. Cette crainte d'une fraude dans les hauts degrés de l'échelle ne s'est pourtant pas réalisée, ou du moins il n'a pas été possible de le constater. Les méthodes de taxation qu'on a employées semblent avoir présenté une efficacité croissante, c'est du moins la conclusion de M. Denis dans le rapport qu'il a adressé à la ville de Bruxelles, rapport dont je vous ai déjà parlé plusieurs fois.

Il y aurait beaucoup d'autres points fort

intéressants à examiner si l'on pouvait étudier les uns après les autres tous les impôts directs de la Suisse, tant cantonaux que municipaux, établis sur la fortune et sur le revenu et dont le caractère devient de plus en plus personnel. Mais leur étude prendrait beaucoup plus de temps que je n'en ai, et il me semble préférable de consacrer les moments que j'ai encore à ma disposition à tirer des conclusions générales et particulières, économiques et politiques, des faits que j'ai eu l'avantage de vous exposer dans la série des conférences que je termine aujourd'hui.

Les conclusions qu'il est possible de tirer des faits dont je vous ai entretenus sont de deux ordres : les unes sont économiques et les autres sont politiques. On ne peut pas apprécier un système financier au seul point

de vue économique, et on est obligé de tenir compte, si on en veut juger la valeur, des circonstances politiques au milieu desquelles il s'est produit et se maintient.

Le pouvoir peut être déplacé par certaines réformes fiscales et, en changeant de mains, amener des conséquences favorables ou non au maintien d'un gouvernement, aux progrès d'une nation, au développement de l'industrie, du commerce et des arts, à la paix du monde enfin, c'est-à-dire au progrès de la civilisation ou à la décadence.

En nous plaçant au seul point de vue économique, nous avons pu constater dans tous les pays de l'Europe occidentale dans lesquels la démocratie domine et où la fraction la plus avancée de la démocratie se rapproche de plus en plus du pouvoir, que partout on agite deux questions principales.

La première est celle de la proportion à

établir dans la somme des ressources à demander à l'impôt direct et à l'impôt indirect. La seconde est celle du superflu imposable, c'est-à-dire de l'impôt sur la richesse.

La démocratie avancée paraît être d'avis que les systèmes financiers modernes, héritages du passé, demandent trop aux impôts indirects et trop peu aux impôts directs ; et elle voudrait pour rétablir un rapport qu'elle juge devoir être différent, qu'on décrétât sous une forme ou sous une autre, un impôt sur les riches.

Je ne crois pas que la démocratie moderne soit aussi passionnée que jadis dans la question des impôts indirects, et le rapport entre les ressources à tirer des deux natures d'impôts est l'objet de discussions beaucoup moins vives dans le sein de l'école socialiste que dans celui de l'école économique pure. Les économistes ont, comme les socialistes

démocrates, vivement attaqué les impôts indirects à cause de leur incidence, car ils considèrent que ce sont des impôts perçus la plupart du temps sur la main-d'œuvre, sans pouvoir, dans toutes les circonstances, être portés par la main-d'œuvre, au compte des patrons. Mais les économistes ont en même temps poursuivi l'abaissement des tarifs et même l'abolition des impôts indirects en se mettant à un point de vue tout à fait contradictoire avec le point de vue ordinaire de l'école socialiste.

Les économistes trouvent que les budgets sont toujours trop élevés, et ils demandent avec instance la réduction des dépenses de l'État au strict nécessaire. Or, les impôts indirects sont beaucoup plus élastiques que les impôts directs ; ils sont plus faciles à percevoir et on peut en tirer de plus grosses ressources. Ils font moins sentir leur poids

aux contribuables, et on en a dit souvent qu'ils ont engendré l'art déplorable de plumer l'oie sans la faire crier. Les contributions indirectes donnent aux États la tentation de faire des dépenses inutiles ou tout au moins de sortir du cercle de leurs attributions naturelles.

L'école démocratique avancée a certainement un égal souci de l'incidence des impôts que l'école économique : elle poursuit même dans son ardeur une solution, à mon sens irréalisable, de cette question de l'incidence car elle s'imagine qu'il lui est possible de trouver des contribuables auxquels elle interdira de jamais passer à d'autres les impôts dont on les chargerait. Ces contribuables sont les contribuables de l'impôt direct ; en matière d'impôts directs l'État serait maître de l'incidence.

Il est pourtant facile de constater, dans

les pays où la démocratie a le plus d'action, qu'elle est loin de proscrire tous les impôts indirects, et qu'elle s'y laisse même entraîner assez facilement sous l'impulsion des partisans du système protecteur.

Le parti démocratique socialiste ne cesse de demander que l'État protège les ouvriers nationaux contre les ouvriers étrangers et même de temps à autre les ouvriers nationaux contre des ouvriers non moins nationaux. On veut reconstituer les corps de métiers et rétablir dans une certaine mesure les corporations du passé. La réaction est très vive dans les rangs de la démocratie contre les doctrines de la liberté du travail, et Turgot est attaqué avec une violence extrême par des représentants du parti ouvrier, tout comme il l'a été par la Cour au XVIII^e siècle.

La démocratie avancée est sur le point de

conclure une alliance très intime avec les protectionnistes de toute nuance, ce qui la conduira à préconiser les impôts indirects. Elle fera sans doute toujours exception pour le pain, pour la viande et pour certaines denrées de première nécessité; mais elle sera de moins en moins hostile aux droits de douane et leur fera une part de plus en plus importante dans les budgets de recettes de l'avenir.

Il ne faut pas croire non plus que l'impôt sur les boissons soit attaqué uniquement parce qu'il est indirect, car beaucoup de débitants le considèrent comme une sorte de licence ou de patente supplémentaire, qui pèse très directement sur leurs bénéfices; son mode de perception est beaucoup plus impopulaire que son tarif.

Les économistes craignaient les impôts indirects à cause de leur élasticité, parce

qu'ils entraînaient à la dépense ; les socialistes ne craignent pas l'élasticité des impôts; ils en ont au contraire besoin. Ils considèrent l'accroissement des attributions de l'État comme un progrès; ils doivent considérer comme un avantage l'accroissement des ressources publiques nécessaires pour faire face aux dépenses des nouveaux services.

J'estime donc que la lutte entre les impôts directs et les impôts indirects sera de plus en plus reléguée au second plan par la démocratie avancée et que le premier plan sera de plus en plus occupé par la question de l'impôt sur les riches.

Le fond de la question de l'impôt sur les riches repose sur cette idée que les impôts devraient être prélevés, pour être justes, sur la fortune acquise de l'humanité ; la fortune acquise n'est pas autre chose que le capital

accumulé par les générations passées, c'est le patrimoine de la génération présente, et on voudrait mettre ce patrimoine entre les mains de l'État. Il n'est pas nécessaire de se livrer à de bien longues réflexions pour arriver à cette conclusion, qu'une nation se ruinerait bien vite si elle vivait sur son capital. Les nations sont à ce point de vue dans une condition identique à celle des individus; mais, pour certaines écoles, la destruction du capital n'est pas un mal. D'autres publicistes moins absolus soutiennent que les nations peuvent vivre sans se ruiner en vivant sur leur capital et qu'il suffirait pour y arriver de consacrer seulement aux dépenses de l'État l'accroissement annuel du capital national. Une nation qui consacre aux dépenses publiques une somme simplement égale à l'accroissement qui s'est produit dans sa richesse au cours de

l'année ne doit pas être considérée, disent-ils, comme une nation qui s'appauvrit.

Le dernier mot de l'impôt sur la richesse ne serait donc pas autre chose que l'impôt sur l'épargne nationale, et les systèmes financiers de l'école démocratique avancée n'auraient d'autre conséquence que d'assigner une limite à l'enrichissement des nations.

Poser la question dans ces termes c'est la résoudre; car l'histoire ne connaît pas de nation stationnaire qui ne soit en même temps une nation en décadence.

Ces considérations générales s'appliquent à la France tout aussi bien qu'aux autres pays de l'Europe. Notre système financier a beaucoup d'imperfections, mais il serait extrêmement dangereux de le transformer pour donner une satisfaction théorique à des doctrines qui ne peuvent conduire notre pays qu'à la ruine.

Nous payons beaucoup d'impôts indirects, mais nous payons aussi beaucoup d'impôts directs.

Obligés de faire face à des dépenses toujours croissantes, nous ne pouvons pas faire autrement que de demander des ressources aux impôts les plus élastiques. Dans la démocratie avancée elle-même on rencontre des publicistes pour demander qu'on impose pour ainsi dire sans limites des produits comme le tabac et l'alcool dont la consommation satisfait des goûts ou des passions. L'impôt sur l'eau-de-vie est combattu beaucoup plus vivement par les producteurs que par les consommateurs. Le point de vue du consommateur est rarement celui des Chambres et quand on discute les droits sur l'alcool c'est le plus souvent au nom des distillateurs et de la conservation d'une industrie nationale que les orateurs prennent la

parole. Le même fait se produit partout.

On a dernièrement soumis, en Suisse, au vote d'un plébiscite, un projet dont le but était de combattre plus efficacement que par le passé le fléau de l'alcoolisme. On ne pouvait naturellement y arriver qu'en frappant tout à la fois de droits élevés les alcools étrangers et les alcools nationaux. Les distillateurs suisses ont essayé de se mettre en travers de cette réforme et ils ont soutenu que la seule partie sérieuse et véritablement utile du projet nouveau était celle où on parlait d'augmenter les droits sur les alcools étrangers.

L'impôt sur les vins n'est impopulaire en France qu'auprès de ceux qui en vendent, à cause des vexations dont l'abolition est demandée par les producteurs et les marchands, et non pas par les consommateurs.

L'exercice est un moyen rigoureux d'at-

teindre la totalité de la matière imposable. Les marchands honnêtes qui ne cherchent point à se soustraire aux constatations des agents du fisc et qui déclarent la totalité de leurs approvisionnements subissent une concurrence très déloyale de la part des marchands qui font autrement. On parle aujourd'hui de l'abolition totale de l'exercice chez les débitants ; si on y réussit on peut être assuré que l'impôt sur les boissons perdra beaucoup de son impopularité.

Au nombre des impôts indirects qui font partie du système français, on doit bien compter les droits de douane ; or, il n'existe aucun mouvement d'opinion dans le sens de leur abaissement. Aussi pouvons-nous dire sans crainte d'être démentis par les faits, que les grands impôts indirects, ceux qui fournissent le plus de ressources au Trésor comme l'impôt sur le tabac, sur l'alcool,

et même sur le vin, et comme les droits de douane, ne sont à aucun degré menacés par le mouvement démocratique français. Le droit sur les sucres lui-même n'est en général discuté qu'au point de vue protecteur et dans l'intérêt des fabricants de sucre ou des cultivateurs de betteraves. On a bien entendu quelquefois des fabricants de sucre demander une diminution de l'impôt au profit des consommateurs pour augmenter leur clientèle et accroître leurs débouchés, mais on n'en a jamais vu qui demandassent l'abolition de tous les droits sur les sucres tant intérieurs qu'extérieurs, et qui aient jamais songé à envisager autrement qu'avec horreur un système de liberté dans lequel les *rendements*, les *primes* et la *protection* ne pourraient trouver aucune place.

Les impôts indirects continueront donc à

jouer le plus grand rôle dans notre système financier, même au cas où la démocratie la plus avancée serait chargée ou se chargerait elle-même de le transformer.

Reste la question de nos impôts directs. Ils sont vivement attaqués. On peut même dire que parmi les publicistes qui craindraient de prendre l'initiative d'un changement trop radical et qui ne sont partisans ni de l'impôt général sur le revenu ni de l'impôt sur la fortune, il y en a un grand nombre qui trouveraient utile et qui croient qu'il serait facile de transformer nos impôts directs en un certain nombre de cédules analogues aux cédules anglaises, constituant ainsi l'ensemble de nos impôts directs en un impôt unique sur les revenus à cinq ou six branches.

L'impôt foncier serait remplacé, dit-on, par un impôt sur le revenu des terres; mais on rencontrerait dans l'établissement des

rôles et dans la recherche de la matière imposable, toutes les diffficultés qu'on a rencontrées en Angleterre et en Italie, et en sus beaucoup d'autres difficultés qui nous sont spéciales.

Vous n'ignorez pas qu'il a fallu renoncer en Angleterre aussi bien qu'en Italie à la constatation directe du revenu des fermiers et des métayers. Il a fallu remplacer l'impôt sur la culture en Angleterre par un impôt sur le loyer rentrant ainsi dans le système de la présomption légale que les partisans de l'impôt sur le revenu ont justement la prétention d'abolir, et qu'ils remplacent, en théorie du moins, par le système de la taxation au vrai.

En Italie, c'est également un système de présomption qui sert de base à l'impôt sur le revenu des métayers ; seulement comme dans le cas du métayage il n'y a pas de bail,

c'est par l impôt foncier du propriétaire qu'on présume le revenu du cultivateur. Ce que le fisc italien perçoit sur le métayer, c'est une sorte de supplément à l'impôt foncier. Il serait à peu près impossible en France de déterminer au vrai le revenu des cultivateurs et, si c'était possible, il serait politiquement extrêmement dangereux de le faire.

Quant à l'impôt foncier sur les propriétés bâties, on croit qu'on le rendrait plus proportionnel aux revenus et que ce serait un avantage, si on le transformait en une cédule à l'anglaise. On l'a fait en Italie, on pourrait le faire en France; il suffirait, pour y arriver, de le transformer en un mpô t de quotité.

Mais il faudrait accompagner cette transformation d'un cortège de mesures très nombreuses, très sévères, très inquisitoriales qui ne seraient pas du goût des con-

tribuables, surtout des petits contribuables, de ceux qui habitent la campagne dans de très petites maisons dont le revenu ou la valeur locative est difficile à évaluer. Il serait infiniment préférable, tout en maintenant le système actuel, de faire ce qu'on appelle une péréquation de l'impôt par des moyens plus lents dont quelques-uns d'ailleurs sont connus et ont même fait souvent l'objet de propositions législatives.

Reste l'impôt sur les bénéfices de l'industrie et du commerce, bénéfices qui sont atteints aujourd'hui par l'impôt des patentes. Vouloir imposer directement et au vrai les bénéfices du commerce et de l'industrie, serait une entreprise politique pleine de difficultés. Ce serait jeter un trouble considérable dans les affaires qui sont malheureusement très peu prospères en ce moment, que d'obliger tout le monde à

faire en quelque sorte le dépôt de son bilan pour faire de ce bilan l'assiette d'un nouvel impôt. On peut en dire autant de l'impôt mobilier, qui, aux yeux de l'école démocratique avancée, a le double inconvénient d'être un impôt de répartition et d'être un impôt sur les loyers, c'est-à-dire sur une dépense qui n'est pas proportionnelle aux revenus des citoyens.

Il est assez étrange même, que l'école démocratique ne se soit pas aperçue que la transformation de l'impôt mobilier d'impôt de répartition en impôt de quotité irait directement contre son but; car si cette transformation était faite, l'impôt mobilier deviendrait beaucoup plus proportionnel au loyer qu'il ne l'est aujourd'hui, ce qui est contraire à l'idée démocratique. C'est parce que l'impôt mobilier est de répartition, c'est parce que le contingent

peut en être fixé pour chaque département sur des bases plus ou moins différentes, qu'il conserve encore dans une certaine mesure un caractère de proportionnalité aux ressources générales des contribuables. Quant à transformer l'impôt mobilier en impôt sur le revenu vrai par un retour en arrière jusqu'au Directoire et en reconstituant les jurys d'équité, ce serait une folie. L'expérience s'est prononcée avec trop de force pour qu'on puisse tenter de nouveau une entreprise qui n'aurait aucune espèce de chance de succès.

Pour ces deux derniers impôts, l'impôt des patentes et l'impôt mobilier, le côté politique de la question domine absolument le côté économique. Dans un moment où les esprits sont certainement plus troublés qu'ils ne l'ont été depuis une dizaine d'années, il serait extrêmement dan-

gereux d'augmenter l'agitation des contribuables, en les amenant de gré ou de force dans les bureaux des agents du fisc pour établir conjointement avec eux une nouvelle assiette de leur imposition. On provoquerait certainement, si on le faisait, des résistances avec lesquelles on serait nécessairement obligé de compter. Ceux qui sont au courant de notre histoire financière se rappellent l'émotion qui s'est produite dans le midi de la France en 1841 lors des recensements. Les populations du Midi ont cru que le recensement était le prélude d'une modification dans l'assiette des contributions directes, et l'émotion qui en est résultée a été si grande et si générale qu'on a pu craindre un moment qu'elle ne fît éclater une insurrection et ne donnât le signal de la guerre civile.

On peut dire, il est vrai, que dans tous les

temps les contribuables redoutent les nouveaux systèmes fiscaux, les nouveaux impôts et les augmentations de tarifs des anciens impôts. Notre objection politique serait donc une objection qui peut être toujours opposée à ceux qui veulent remanier, pour les perfectionner, les systèmes anciens d'impositions.

Ce reproche peut avoir sa valeur en ce sens que toute modification des impôts existants est effectivement grosse d'une difficulté politique ; mais il faut savoir distinguer entre les difficultés politiques et ne pas prendre pour une simple difficulté ce qui a le caractère de l'impossibilité.

Il était très difficile d'établir la première fois, puis de rétablir après tant d'années l'impôt sur le revenu en Angleterre. Il était très difficile de créer de toutes pièces en Italie un impôt sur la richesse mobilière ; mais les difficultés à vaincre n'étaient in-

surmontables ni en Angleterre ni en Italie, parce que dans l'un et l'autre de ces deux grands pays la réforme qu'on entreprenait était nationale. Le premier impôt sur le revenu établi par Pitt en Angleterre l'avait été dans l'intérêt national de la lutte contre la France; le second impôt rétabli par Robert Peel l'avait été dans l'intérêt national de l'expansion de l'industrie anglaise et pour combattre la concurrence étrangère par la diminution des prix de revient.

L'impôt sur la richesse mobilière en Italie a été établi dans l'intérêt national de l'unification du système financier et pour compléter l'unité politique du nouveau royaume.

Il n'y a pas d'intérêt national engagé dans le changement qu'on pourrait apporter en France à notre système financier. Ce serait une raison pour les Français de se diviser et non de se réunir.

S'il y avait un remaniement à faire dans le système financier de la France, ce serait plutôt en étudiant les transformations des budgets locaux, départementaux et communaux, et en cherchant à répartir dans de meilleures conditions les recettes et les dépenses entre les trois budgets de l'État, des départements et des communes.

L'octroi par exemple est un des impôts de consommation le plus attaqué et peut-être le plus justement attaqué. Il ne faut pas croire pourtant qu'il ne possède pas certains avantages. Il agit un peu, à Paris, comme un droit de séjour, frappant pendant qu'ils sont en voyage les étrangers qui viennent chez nous et qui profitent de toutes les dépenses qu'on a faites pour embellir la capitale et en faire une résidence agréable et commode.

Mais l'octroi a l'inconvénient de frapper

un grand nombre de denrées de première nécessité ; il a des conséquences analogues à celles qu'aurait un impôt sur la main-d'œuvre qui pèserait à la fois sur les ouvriers et sur l'industrie. Peut-être ne serait-il pas impossible, dans un temps de prospérité et de calme, de résoudre la question des octrois en l'étudiant parallèlement avec celle de certains droits de consommation perçus à la frontière, comme en Belgique, et surtout en l'étudiant parallèlement avec la question de l'impôt foncier L'impôt foncier est un impôt de répartition. Les impôts de répartition ne peuvent pas suivre dans leur quotité les revenus qui varient en hausse et en baisse. Ils ne sont pas mathématiques et n'ont pas la faveur de la démocratie, qui ne se contente pas d'approximatif, et veut connaître au vrai le revenu de tous les citoyens. Ils ont pourtant cet avantage de

préserver les contribuables contre l'abus des augmentations de tarifs par la fixité théorique ou pratique de leurs contingents.

Leur inconvénient le plus grave est le défaut de péréquation, certains départements étant grevés dans des proportions beaucoup plus fortes que d'autres.

Cet inconvénient disparaîtrait si notre impôt foncier de répartition pouvait prendre un caractère tout à fait local, et si le principal en était abandonné au budget des recettes de nos communes, compensant ainsi à leur profit la perte qui résulterait pour elles de l'abolition ou de la diminution des droits d'octroi.

Je vous ai parlé de la tendance qui se manifeste à l'heure où nous sommes dans tous les grands États de l'Europe et de l'Amérique, et qui attribue aux budgets du gouvernement central, impérial ou fédéral,

les ressources de l'impôt indirect, les impôts directs étant de plus en plus employés à doter les budgets locaux. L'abandon du principal de l'impôt foncier aux communes serait conforme à cette tendance.

Si je vous en parle, c'est afin de vous montrer qu'on peut prévoir des réformes importantes dans notre système financier et qu'il est possible de préparer pour l'avenir des améliorations réelles; mais la première de toutes les réformes à faire est sans contredit la réforme des dépenses. Une diminution dans le budget des dépenses aurait en effet pour conséquence de rendre possible l'abolition ou la réduction des impôts les plus lourds et les plus inégalement répartis ; ce serait la meilleure péréquation des impôts.

Je sais bien que la réforme des dépenses est difficile sous tous les gouvernements ;

mais, s'il est une vérité démontrée, c'est que la réduction des dépenses est tout à fait impossible à espérer sous un gouvernement qui voudrait appliquer le système politique de la démocratie avancée. Il est impossible de diminuer les dépenses quand on augmente les attributions de l'État. Or, l'extension des attributions de l'État est un des articles principaux du programme de gouvernement de la démocratie avancée; on est donc absolument obligé d'en conclure que l'augmentation des dépenses de l'État est une des conditions nécessaires de cette politique.

Je ne dis pas que les autres gouvernements ne puissent se laisser entraîner dans des dépenses excessives; mais ils peuvent au moins faire des efforts pour améliorer la situation de leur budget sans se mettre en contradiction avec leurs propres principes.

La politique libérale qui tend à diminuer

les attributions de l'Etat, peut avoir plus facilement raison de l'augmentation des dépenses publiques que la politique démocratique avancée; on peut même dire que seul le libéralisme économique peut pratiquer une politique de dégrèvement qui ne soit pas en même temps une politique de déficit et réaliser l'idée de justice dans notre système fiscal par la disparition ou tout au moins par la diminution de ceux de nos impôts dont la charge pèse le plus inégalement sur les populations.

Mais il y a une autre raison politique qui domine toutes les autres et qui doit nous porter à refuser d'entreprendre en ce moment une réforme financière dont l'objet serait de transformer les impôts directs existants en cédules anglaises ou italiennes ou en impôts de quotité sur le revenu général des citoyens, c'est que dans un pays comme la France,

alors que les idées sont aussi profondément troublées qu'elles le sont en ce moment, on ne peut envisager sans crainte l'établissement de ce que les Florentins et les Suisses ont appelé le cadastre de la fortune.

Rédiger des rôles, les renouveler de cinq en cinq ans, les publier, afficher dans toutes les mairies la liste des citoyens et placer en regard de leurs noms, l'importance de leurs capitaux et l'évaluation des revenus plus ou moins précaires qu'ils tirent de leurs capitaux, de leur industrie ou de leur profession, constituerait un danger politique de premier ordre.

Je vous ai montré, en feuilletant avec vous l'histoire de Florence, comment les factions se servaient de ces rôles, quand ils tombaient entre leurs mains, pour exercer une tyrannie abominable et provoquer tous les désordres.

Mettre la liste de ceux qui possèdent entre les mains des hommes qui passeront successivement au pouvoir pendant les années qui vont suivre, serait une imprudence politique que les esprits sensés se refuseront toujours à commettre.

Ma conclusion financière se transforme donc en une conclusion politique. Il ne peut pas, suivant moi, y avoir de finances bien réglées dans un État où l'école avancée démocratique socialiste domine et où elle prend possession du pouvoir. Il ne peut y avoir de finances en ordre que dans un pays où l'État sait restreindre ses attributions et se résout à ne pas intervenir dans les affaires de l'industrie. Il n'est pourtant pas difficile de comprendre que, pour agir beaucoup, il faut dépenser beaucoup; et que, pour dépenser beaucoup, il faut ajouter sans cesse de nouveaux impôts à ceux qui existent.

Les nouveaux impôts peuvent être désastreux s'ils atteignent le capital national, et ce sont ceux-là qu'on préconise. En sus et au delà de ses facultés contributives, un peuple n'a et ne peut avoir qu'une seule réserve, c'est sa richesse acquise, ce sont ses épargnes annuelles. Cette réserve suprême, il faut la défendre énergiquement contre ceux qui, en l'entamant, auraient, consciemment ou non, donné le signal de la décadence irrémédiable de notre beau pays.

# TABLE DES MATIÈRES

CINQUIÈME CONFÉRENCE

(17 Mars 1886).

Transformation des impôts en France. — Système de l'Assemblée constituante. — Adresse aux Français. — Contribution personnelle et mobilière de 1791. — Taxes somptuaires. — Jurys d'équité. — Impôt de consommation sur les loyers. — Discussion de 1831. — Projets d'impôts sur le revenu de 1848 et 1849. — Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.............................. 1

SIXIÈME CONFÉRENCE

(24 Mars 1886).

mpôt sur le revenu en Angleterre. — Pitt. — Addington. — Robert Peel. — Les vieux

partis et la démocratie. — M. Gladstone. — Les réformes demandées en vue de donner à l'income-tax un caractère plus personnel........................ ........ 69

## SEPTIÈME CONFÉRENCE

(31 Mars 1886).

Impôt sur la richesse mobilière en Italie. — Raisons politiques et économiques. — Longue période de tâtonnements. — Cédules formées en raison de la nature de la jouissance des revenus. — Impôt sur rôles et par retenue. — Impôt sur la rente.

Impôt sur le revenu en Allemagne. — Impôt sur le produit par opposition à l'impôt sur le revenu. — Impôt des classes. — Impôts des revenus classifiés. — Superposition de l'impôt sur le produit à l'impôt sur le revenu. — Progression modérée................. 146

## HUITIÈME CONFÉRENCE

(7 Avril 1886).

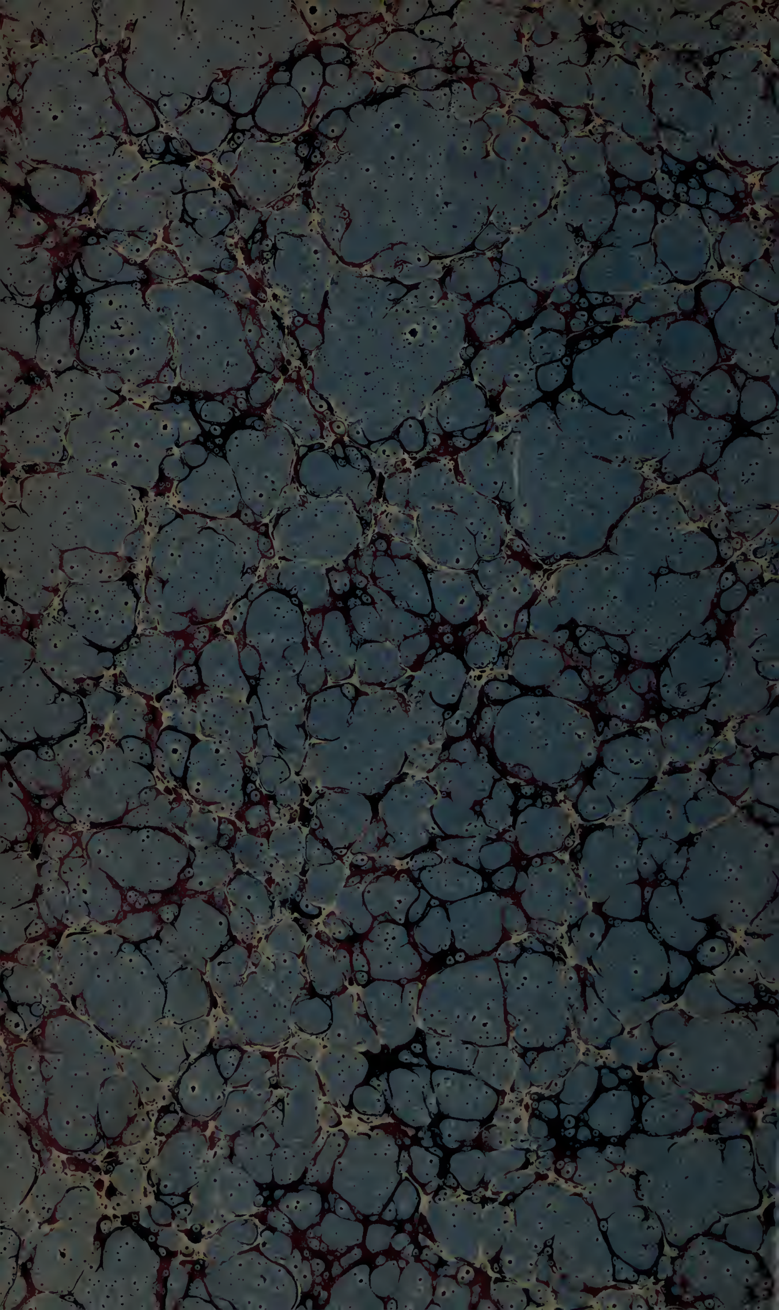
Impôts sur la fortune et le revenu en Suisse. — Impôt progressif à Zurich. — Discussion

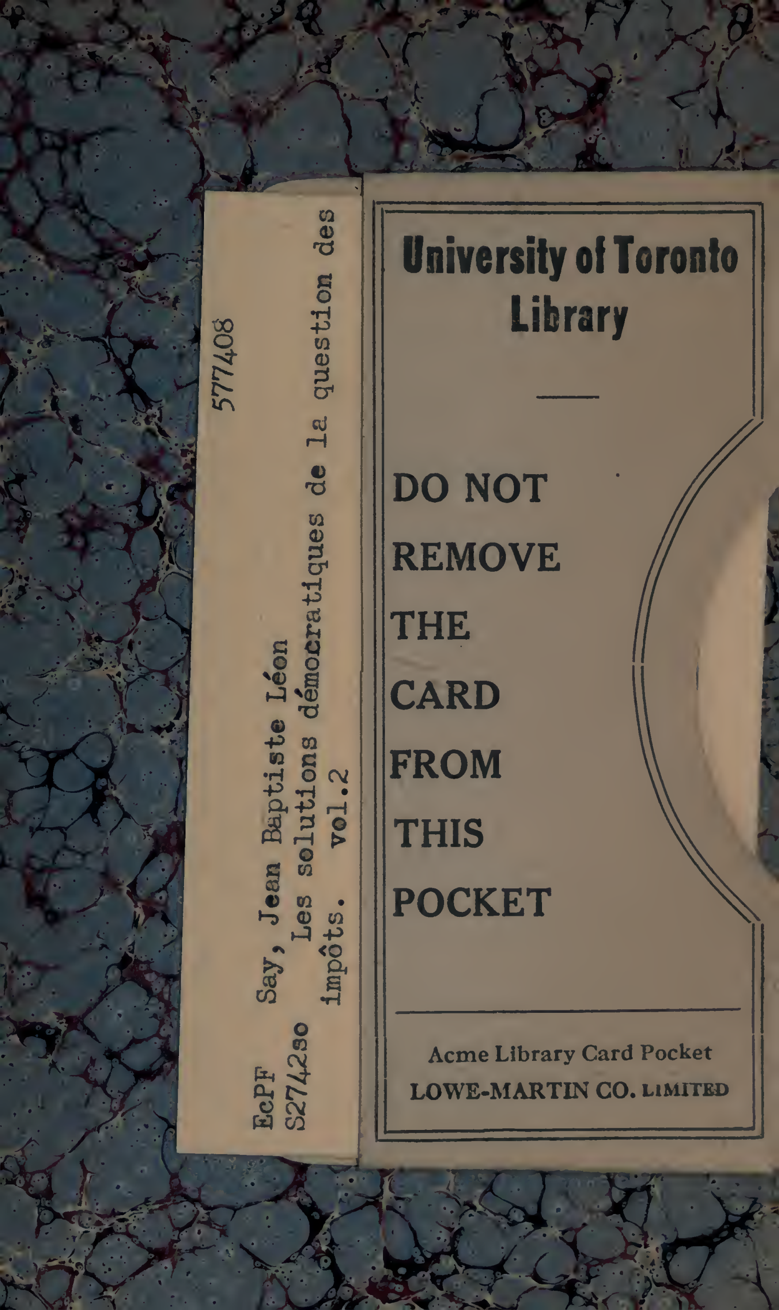
sur l'impôt progressif à Neufchatel. — Plébiscite contre l'impôt progressif.

Conclusion. — Les impôts directs et les impôts indirects — L'école démocratique avancée, moins hostile aux impôts indirects que l'école économique. — Impôt sur les riches. — Impôt sur la richesse acquise et sur la richesse en formation. — Dangers politiques de la formation d'un cadastre universel et de la publication des listes de ceux qui possèdent.............................. 226

6038-86 — Corbeil. Typ. et stér. Crété.

706





EcPF
S2742so
Say, Jean Baptiste Léon
Les solutions démocratiques de la question des impôts. vol.2
577408
University of Toronto Library
DO NOT REMOVE THE CARD FROM THIS POCKET
Acme Library Card Pocket
LOWE-MARTIN CO. LIMITED

